200 AÑOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

TOMO IV
EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL

Gildardo Héctor Campero Cárdenas



ISBN: 978-607-9026-06-6

Primera Edición noviembre de 2010

200 Años de Administración Pública en México
Tomo IV. Evolución de la Administración Pública Paraestatal

©Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110
Delegación Cuajimalpa, México, D.F.
50 81 26 14
www.inap.org.mx

La edición estuvo al cuidado de: Olivia Cañizo Vázquez

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola Zendejas
José Iturriaga Sauco
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

"A Lolis, con mi gratitud sin límite ahora y siempre"

CONTENIDO

PRESENTACIÓN

Nos complace presentar el **Tomo IV. Evolución de la Administración Pública Paraestatal,** de Gildardo Campero Cárdenas, de la magna Colección *"200 años de Administración Pública en México"*, que el INAP edita en conmemoración del Bicentenario de la Independencia y el Centenario de la Revolución, y cuya Coordinación General está a cargo de Alejandro Carrillo Castro, miembro del Consejo de Honor de nuestro Instituto.

La obra recoge los antecedentes de las empresas paraestatales desde sus raíces en los estancos, que durante la colonia monopolizaron ciertas actividades con fines recaudatorios. Revisa el papel impulsor del Estado de algunas actividades en los primeros decenios del México independiente, el Porfiriato, la Revolución Mexicana, el Nacionalismo Revolucionario que establece la participación del Estado en la economía y la operación exclusiva de algunas actividades económicas y, finalmente, aborda el *Cambio de Rumbo,* el neoliberalismo y la privatización.

En México la creación de empresas públicas y el crecimiento y decrecimiento del sector paraestatal está ligado a la evolución del Estado como resultado de los cambios en la configuración de los intereses y el poder. Por consiguiente, la determinación del papel del Estado en relación a la economía y las políticas sociales reflejan, en general, su fundamento ideológico: a) Estado gendarme con funciones básicas; b) Estado prestador de servicios y fomentador de actividades estratégicas; c) Estado de Bienestar que protege el empleo, absorbe empresas, crea servicio sociales de salud, educación, seguridad social y tiene una máxima intervención en la economía, y c) Estado neoliberal que privatiza gran parte del sector paraestatal, deja la responsabilidad del crecimiento económico al mercado y pretende hacer autofinanciables las empresas sociales.

Este último periodo de cambio de rumbo, en 1982, que introduce las reformas neoliberales en México, no se podría entender si no se tiene en cuenta el contexto internacional, cuando las agencias multilaterales, tales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, condicionaban el apoyo financiero a los países en desa-

rrollo a cambio del compromiso de reducir el tamaño del gobierno, disciplina fiscal y adoptar políticas orientadas al mercado, medidas que son conocidas como el *Consenso de Washington,* el cual "ignoró las cuestiones sociales y los problemas históricos de América Latina, tales como la distribución del ingreso y la pobreza".

Lo anterior significó examinar el quehacer del Estado y propiciar reformas orientadas a desmantelarlo y reducir su intervención en la economía, mediante la liberalización económica a través de la apertura de mercados nacionales y la privatización, en un contexto de globalización económica. Como lo documenta y explica el autor, existieron diversas causas de crecimiento del sector paraestatal, de 272 empresas en 1972, a 1155 a fines de 1982, según cifras oficiales, y su posterior redimensionamiento a 216 en 1994 y a 197 en 2010.

En resumen, con este libro el INAP cumple con uno de los objetivos institucionales de contribuir al conocimiento de la evolución de una área estratégica de la Administración Pública mexicana, antecedentes que servirán a los tomadores de decisiones y, a la vez, plantea varios puntos de investigación para los expertos y los estudiosos de esta materia.

José R. Castelazo
Presidente

INTRODUCCIÓN

El tema que nos ocupa, tiene por hilo conductor una suerte de dialéctica donde concurren, en distintos momentos históricos, en sus extremos, por una parte, el *mercantilismo* y la injerencia total del Estado, y por la otra el *liberalismo económico,* con su producto el *capitalismo;* y en las últimas tres décadas, el *neoliberalismo*, privatizador, eje rector de la *globalización* en poder de consorcios comerciales y financieros transnacionales.

En el justo medio, la *tercera vía,* se encuentran –frente al liberalismo y el neoliberalismo económicos, a ultranza– las instituciones del *"estado social de derecho",* para la consecución de los fines a que se refiere el Artículo 3º de nuestra Ley Fundamental, a saber: la *democracia,* entendida como *el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.*

Con tales propósitos, el texto de nuestra *Carta* introduce el concepto de "rectoría económica del Estado" al señalar, en su Artículo 25, que a éste le *"Corresponde la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución"*.

En el mismo ordenamiento se establece que al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, los sectores *público, social y privado*. Al primero, el público, corresponden de manera exclusiva las *áreas estratégicas*, que señala el Artículo 28 constitucional, "manteniendo siempre el Gobierno Federal la *propiedad y el control* sobre los "organismos" que en su caso se establezcan".

También la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* establece, en su Artículo 28, la prohibición de los *monopolios* o *estancos*, aclarando que no constituirán monopolios las *áreas estratégicas*, que en el texto constitucional se enumeran.

Para tal efecto, el Estado contará con "los *organismos* y *empresas* que requiera en el eficaz manejo de las áreas reservadas a su cargo, y en las actividades de carácter

prioritario donde *participe* por sí o con los *sectores social y privado",* dentro de un régimen de *economía mixta.*

De esta manera, el *sistema mixto* consiste "en la participación, tanto del Estado como del sector privado –cada quien en campos específicos– en el desarrollo del país, cuanto la concurrencia de ambos asociados en tareas prioritarias".

El término de "mixta" significa también que "no [se] comparten todos los principios de una *economía liberal a ultranza*, pero tampoco pretende ser una *economía de corte socialista*. En el correcto equilibrio de ambas posturas radica la sabiduría de quienes les corresponde organizar y dirigir la economía nacional".

Ahora bien, para el desempeño de las atribuciones que la *Ley señala al Estado,* con relación al Poder Ejecutivo, las formas de organización que establece el sistema constitucional están previstas en el Artículo 90 del ordenamiento respectivo, mismo que a la letra señala que la Administración Pública Federal será centralizada y *paraestatal* conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las *entidades paraestatales* y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

En tal circunstancia nuestra tarea, en este ejercicio exploratorio y descriptivo, se desarrolla en los siguientes capítulos:

El **Capítulo I** se ocupa del ***Marco Conceptual***. Examinamos la idea de lo "paraestatal" en relación con las categorías de Estado, Gobierno y Administración Pública, de los "organismos públicos autónomos", y un enunciado de las entidades que conforman la Administración Pública Paraestatal.

El **Capítulo II**, la ***Herencia Colonial y el México Independiente***, se aboca a los **estancos** o **monopolios** del Estado, organizados a manera de empresa pública, para beneficio de las arcas reales, en el marco del **mercantilismo** de los siglos XVI al XVIII y de las reformas borbónicas. En su *Ensayo político sobre el reino de la Nueva España*, Humboldt apunta que el 33% de lo recaudado correspondía a los **monopolios** del **tabaco** (el más importante), **correos**, **pólvora**, **naipes**, **papel sellado**, **juego de gallos**, **nieve**, **Casa de Moneda** y el **Banco de Avío de Minas**. La importancia de los estancos llevó a que la Secretaría Virreinal de la Nueva España se organizara para atender los asuntos de los monopolios del Estado.

En este apartado también se registra que durante la lucha por la independencia Hidalgo y Morelos se pronunciaron a favor de la abolición de los *estancos* que prohibían la libre fabricación y venta de productos, introducidos durante las reformas borbónicas.

A la Revolución de Independencia preceden la Ilustración y el Siglo de las Luces, con el *liberalismo intelectual y la libertad de comercio.* La idea redentora se difunde y procrea los primeros brotes de lucha. Miguel Hidalgo y Costilla, demandará, conforme al espíritu del naciente liberalismo social mexicano, abolir los **estancos**, seguido por Morelos en sus *Sentimientos de la Nación.*

El Capítulo también hace referencia a la creación de empresas por parte del gobierno o la participación en ellas. Lucas Alamán había fundado en 1830 el *Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional.* Por su parte, Tadeo Ortiz sugirió en 1832, en sus "Proposiciones Generales para el Mejoramiento de la Administración Pública", la "creación de empresas por parte del gobierno o participar en ellas, además de organizar un *Banco Nacional* para fabricar, depositar y trasladar moneda, y otorgar crédito para hacer *progresar pronto la agricultura, la industria y el comercio"*.

El **Capítulo III** se ocupa de las etapas del **federalismo**, la **reforma** y la **república restaurada**. Durante la primera se decretó suprimir las direcciones generales de *pólvora, lotería* y *montepíos*; y en 1833 se desestanca el *tabaco*. En 1837 Anastasio Bustamante crea el *Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre.* Al triunfar la Revolución de Ayutla, se encuentra con el lamentable estado de las rentas públicas, en particular de los *estancos.* Enemigo de los *monopolios,* el gobierno abolió la renta del *tabaco* y arrendó la *Casa de Moneda.* En 1857 la *Constitución Federal* dispuso que no habría protección a la industria, ni *monopolios o estancos* de ninguna clase, excepto la *acuñación de moneda* y los *correos*, textos que recogería la Carta de 1917. También en 1857 se decretó crear el *Banco Nacional*, una *Casa de Moneda* en Oaxaca y la libre elaboración de *naipes.* Las reformas produjeron la más violenta oposición del partido conservador, la activa resistencia del clero, sublevaciones y la delicada situación internacional.

El **Capítulo IV** trata del **Porfiriato**. Minería, ferrocarriles, capital extranjero y masiva pobreza compendian esta época. El clero y las familias poderosas recobran gran parte de sus posesiones y ventajas. Los ferrocarriles no se trazaron según los intereses nacionales, sino del extranjero, financiados básicamente con capital norteamericano. Todo esto, opinaba Díaz, "influiría poderosamente en el desarrollo de nuestros elementos de riqueza, mejorando las condiciones económicas de la República". Surgen las industrias *eléctrica, siderúrgica, petrolera* y *carbonífera,* controladas en un 90% por capitales extranjeros, al igual que los *bancos,* que hacen de México un país dependiente de los países capitalistas. A ello se sumarían, dice Keneth Turner, "la esclavitud y el peonaje…la pobreza… la ignorancia y la postración general del pueblo...".

Respecto al *comportamiento de los ricos*, Porfirio Díaz opinaba que "…se preocupaban demasiado en sus riquezas y sus dignidades para poder ser útiles al avance del bienestar general". Por consecuencia, se "debía poseer un *extinguidor* para usarlo sabia y

firmemente cuando la ambición individual arda con demasiada viveza en peligro del bienestar general.

De la **Revolución Mexicana** se ocupa el **Capítulo V**. Ricardo Flores Magón convoca a la lucha el 1º de julio de 1906, con el *Programa y Manifiesto a la Nación* del Partido Liberal, seguido por el *Plan de San Luis* de Madero, del 5 de octubre de 1910.

Al *Plan de Guadalupe,* siguieron en 1913 las declaraciones de Venustiano Carranza en el ayuntamiento de Hermosillo, y las de Veracruz en 1914. Carranza se pronunció por la lucha social y de clases, "por removerlo todo, ante las injusticias cometidas con el pueblo". Por desaparecer a los poderosos, al inmoral monopolio de las empresas particulares y a todo el sistema bancario no controlado por el Estado. También deberían revisarse las leyes relativas a la explotación de minas, petróleo y demás recursos naturales, además de realizar las expropiaciones de los servicios públicos necesarias.

Los sucesivos pronunciamientos armados, además de reiterar aquellas medidas, propondrían: *evitar, expropiar, abolir y destruir* toda clase de *monopolios* (en manos privadas)*;* crear *bancos agrícolas; nacionalizar los ferrocarriles*; y *emancipar* la *Universidad*. Para el Congreso constituyente *la propiedad del subsuelo y sus riquezas pertenecían al dominio directo, inalienable e imprescriptible de la nación.*

Para instrumentar los postulados de la Revolución Mexicana, al triunfo de la lucha armada, se requería la de edificar nuevas *instituciones.* El **Capítulo VI**, se ocupa del concepto de **instituciones** en la etapa *constructiva* del movimiento revolucionario, para desarrollar las organizaciones formales que instrumentarán los cambios propuestos, mediante entidades paraestatales. La destrucción dará paso a la reconstrucción de todos los sectores de la actividad económica y social. Como advierte un estudioso, "la gran tarea de los revolucionarios era la *institucionalización* de su sistema de dominación política y la reestructuración del económico". Las instituciones de las que se ocupa este capítulo corresponden a las del "Estado de Servicio", del "Estado de Bienestar" y las propias del nacionalismo revolucionario o del "Estado Social de Derecho", establecidas con base en nuestra Constitución política vigente.

En cuanto al **Capítulo VII,** el ***Nacionalismo Revolucionario y Administración Paraestatal****,* el Estado buscaría el control de las llamadas industrias básicas mediante la propiedad y operación directas por él mismo.

La filosofía de esta política era mantener el control nacional de ciertas industrias y servicios para evitar la subversión económica desde el exterior. La idea básica fue de orden político-estratégico más que económico. El Estado se reservaba la propiedad y el manejo directo de aquellas consideradas como estratégicas.

Así, el nuevo Estado social de derecho comienza a organizarse desde **Carranza** hasta **Abelardo Rodríguez** con las *Comisiones Monetaria* y la *Nacional Bancaria*,

los *Bancos de México* (con Calles)*, Nacionales de Crédito Agrícola*, *Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, Nacional Financiera*, el *Fondo de Cultura Económica*, la *Comisión de Fomento Minero* y *Aeronaves de México*. **Lázaro Cárdenas** funda *Petróleos Mexicanos,* la *Comisión Federal de Electricidad,* los *Bancos Nacionales de Crédito Ejidal y Popular,* el *Obrero de Fomento Industrial,* el de *Comercio Exterior* y *Almacenes Nacionales de Depósito;* y expropia *Ferrocarriles Nacionales de México.* **Ávila Camacho** crea el *Fondo de Fomento a la Industria,* la *Unión de Productores de Azúcar, Altos Hornos de México,* la *Compañía Eléctrica de Tuxpan,* la *Comisión Nacional de Valores* y el organismo descentralizado *Ferrocarriles Nacionales de México,* entre otros.

Correspondió al Presidente **Miguel Alemán** establecer la *Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa,* la cual publicó, a través de su Dirección Técnica de Organización Administrativa, el *Directorio del Gobierno Federal.* La edición de 1950 registró **108 entidades** en la sección de “Organismos de Intervención Estatal”, establecidas entre 1906 y 1951. Durante su gestión se crean las *Comisiones* para el desarrollo regional en las *cuencas de los ríos Balsas, Papaloapan, Fuerte y Grijalva*, el *Ferrocarril Mexicano*, el *Departamento de la Industria Militar*, el *Banco Nacional del Ejército y la Armada*, el *Instituto Nacional Indigenista*, el *Nacional Monte de Piedad*, el *Instituto Nacional de Cancerología*, la *Comisión Nacional de Cinematografía*, las *Comisiones Nacionales del Café y del Olivo*, la *Compañía Exportadora e Importadora Mexicana*, entre otras.

Con el tiempo, el crecimiento de la Administración Pública Paraestatal mostrará una tendencia exponencial. El Estado adquiere la propiedad de empresas privadas como socio mayoritario o minoritario, para evitar la quiebra y mantener las fuentes de trabajo.

En círculos oficiales se recogió la opinión de que al concluir la gestión del Presidente José López Portillo existían 1,155 entidades paraestatales. Cifra que Alejandro Carrillo reduce a 743 (más 106 en proceso de desincorporación), por cuanto la diferencia corresponde a la suma de 512 bancos nacionalizados y sus respectivas empresas, menos 206 fusiones, liquidaciones y depuraciones. En todo caso, el lector puede acudir a la *Relación de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la Ley Federal de Entidades Paraestatales y su Reglamento*, que desde el gobierno del Presidente López Portillo se difunde anualmente. Entidades que nuestro trabajo solamente registra de manera enunciativa en el caso de cada ejercicio del Ejecutivo.

Ahora bien, con las transformaciones profundas que los gobiernos posteriores dieron en la Administración Paraestatal, se abandonó la filosofía nacionalista y revolucionaria, adoptándose las prescripciones del *Consenso de Washington,* el mercado globalizado y la subordinación a las corporaciones y al capital financiero trasnacional. Temas que abordamos en el **Capítulo VIII**, último de este trabajo, con el título de *Cambio de Rumbo: Neoliberalismo y Privatización.*

De todas suertes, como advierte William A. Robson, profesor de la Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres, la intervención del Estado de forma positiva en la propiedad, funcionamiento o regulación de industrias y servicios, constituyó un rasgo sobresaliente de todas las democracias, por su indiscutible importancia económica, social y política. En este contexto, la *empresa pública* sería la innovación más importante en la esfera de las instituciones fundamentales.

En efecto, por cuanto –como observara, hace más de diez lustros, el maestro Rafael Bielsa– *"…una Administración pública no es inepta porque sea pública, sino en el caso de que quienes la dirigen no tengan la idoneidad técnica y moral…o si se pide la adhesión partidaria…puede tenerse por seguro que el servicio público será malo, caro y sospechosa su gestión, en perjuicio de los usuarios, es decir, del pueblo"*.

En suma, se desmantelaron las instituciones del Estado social de Derecho, y con esto la Administración Paraestatal. Como afirman reconocidos estudiosos universitarios:* el resultado de las últimas tres décadas es demoledor, la fuente de la pobreza ha sido una globalización en manos de los dueños del capital, quienes han resultado "los grandes beneficiarios del neoliberalismo excluyente y devastador", en el contexto de una economía en manos de las corporaciones trasnacionales.

Al conmemorar el *Bicentenario* de la independencia política y cien años de la *Revolución,* estamos en deuda con lo previsto en el Artículo 3o constitucional: entender la democracia *"*como *el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo"*.

El autor de la presente investigación desea dejar constancia de su gratitud para quienes la hicieron posible: al Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), maestro José R. Castelazo, que generosamente me invitó a participar en el proyecto. Al doctor Alejandro Carrillo Castro por su atinada dirección y revisión de la obra; sin embargo, cualquier desacierto es de mi exclusiva responsabilidad. También agradezco la valiosa aportación del maestro Héctor Horacio Campero Villalpando, del maestro Aníbal Uribe Vildoso, y de los compañeros al servicio de la Biblioteca del INAP.

* Víctor Flores Olea y Abelardo Mariña Flores, *Crítica de la globalidad, dominación y liberación en nuestro tiempo.* México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

Capítulo I

MARCO CONCEPTUAL

Capítulo I
MARCO CONCEPTUAL

A. La doctrina

Por cuanto los *conceptos,* y las *categorías,* son *los instrumentos con que andamos entre las cosas,* vamos a averiguar *qué es*, a *aguzar* el significado de lo "paraestatal". Qué son esos *conceptos* y *categorías* en "relación con lo demás, lo que hay entre ellos, sus límites". (Ortega y Gasset, 1984: 100; 1986: 97; 1994: 78).

En nuestro caso, la circunstancia en que se inscribe el presente trabajo será la *Administración Pública*, calificada por el maestro Miguel Duhalt Krauss como "una selva semántica y jurídica" (1986: 97; 1994: 78).

Desde esa óptica, habremos de definir en primer término lo que se entiende por *Estado* y *Gobierno,* para después ocuparnos de la *Administración Pública* y la *Administración Paraestatal.*

De tal suerte, y en primer término, en Rafael Bielsa (1955) encontramos que:

> El *Estado* es una estructura jurídica, un ordenamiento más o menos armónico de *poderes* e *instituciones* establecido en la Constitución y las leyes. Estas instituciones tienen, a su vez una construcción adecuada a los fines que el Estado debe realizar, de acuerdo con el principio de división de las funciones, que prácticamente es la *división del trabajo*…que puede ser orgánica. [De esta forma],… todo fin del Estado presupone una estructura (político-social y económica) más o menos orgánica y referida al carácter jurídico político del Estado mismo. Además, el Estado no puede ser administrado como una empresa industrial con carácter utilitario e incierto, sino con *criterio jurídico* y con *sentido político* (Bielsa, 1955: 49).
>
> Ahora bien, la *función gubernativa*, en sentido lato, se integra con actividades de distinta naturaleza. Desde la concepción del "*fin"* y de las *"directrices"* (política) hasta la *realización concreta de las funciones* (Bielsa, 1955: XV). Esto es, para el logro de sus fines, generase una serie de funciones del Estado y, cuando esas funciones son objeto de una realización concreta por la Administración Pública, el régimen de ellas entra en el dominio de la ciencia de la administración y el derecho administrativo.

[En cuanto a la]… distribución del trabajo en la Administración Pública, los organismos pueden ser *centralizados* (un ministerio) o *descentralizados* (comúnmente un ente *autárquico*). [Esto es]…órganos separados del organismo central, que tienen personalidad y competencia para decidir. (Bielsa, 1955: 247, 263).

> Esta descentralización es la *autarquía*, [que cuando] tiene como elemento esencial un servicio público determinado, o una institución, la autarquía es *institucional*; tal es la de las Empresas Nacionales del Estado, los Bancos del Estado, las Universidades... De tal manera, hay 'descentralización administrativa' cuando el Estado 'administra'…por otras entidades llamadas autónomas o *autárquicas* en el verdadero concepto administrativo. (Bielsa, 1955: 252)
>
> Una entidad autárquica (*descentralización administrativa*), puede crear dentro de ella una *descentralización burocrática*, distribuyendo oficinas, distritos, agencias…en diversos puntos de país. Hay *descentralización burocrática,* cuando el Estado administra, dentro de un orden jerárquico, por sus órganos dependientes locales, atribuyéndoles cierta *competencia* para proceder sin aprobación previa de los órganos centrales (Bielsa, 1955: 253). (Las cursivas son mías).

Otra forma económico-jurídica singular la constituye la explotación de servicios públicos por *organismos de economía mixta*, es decir, en las que concurren el Estado y los particulares. Asimismo:

> …hay industrias que se vinculan especialmente al interés público sin constituir verdaderos servicios públicos, y que, no obstante, convendría que los explotara el Estado…esas industrias son explotadas por particulares, generalmente por sociedades anónimas. Entonces, el Estado, sin asumir precisamente la dirección de esa industria, contribuye como accionista y participa de los beneficios…La unión de la empresa privada y del Estado constituye precisamente el tipo de la llamada *institución de economía mixta,* y se diría mejor '*híbrida',* porque su carácter varía según predomine lo público o lo privado en su régimen. (Bielsa, 1955: 122-123).

Por su parte, en el *Tratado de Derecho Administrativo* (1970), Miguel S. Marienhoff considera que la existencia del Estado obedece a la necesidad de satisfacer *en la mejor forma* las necesidades del grupo social (individuos) que lo integra. En términos generales, la actividad estatal se concreta en tres *funciones*: *legislación, justicia y administración*, cuyos respectivos 'órganos' ejercitan partes o secciones del 'poder' del Estado. Para el caso de la función *administrativa*, por principio, constituye la función específica del *Poder Ejecutivo.* (Marienhoff, 1970: 36, 38).

Enseguida, el autor citado (1970: 368) se ocupa de los entes *autárquicos* institucionales, dotados de 'personalidad', con facultades para administrarse a sí mismos de acuerdo a la norma de su creación. La 'autarquía' implica 'descentralización'.

> Para que exista autarquía se requiere la concurrencia simultánea de tres elementos: 1) *'personalidad'* del ente; 2) *'patrimonio'* afectado para el cumplimiento de sus fines, y 3) *'fin público'* específico.

> [Los caracteres de la autarquía] pueden concretarse en los siguientes:
>
> 1°.- La entidad autárquica es una persona jurídica pública 'estatal' Correlativamente:
> a) Debe satisfacer fines públicos específicos.
> b) Integra los cuadros de la Administración Pública.
> 2°.- Se administra a sí misma, de acuerdo a lo dispuesto por la norma que le dio origen.
> 3°.- Es siempre creada por el Estado, sea mediante ley formal o mediante decreto del Poder Ejecutivo.
> 4°.- Con relación al órgano central del Estado, no está unida por el vínculo jerárquico, el que aparece reemplazado por el *'control administrativo.* Su régimen jurídico es esencialmente publicístico.

Marienhoff (1970: 430-431) se aboca también al tratamiento de las *'empresas del Estado'*. A diferencia de la entidad autárquica, que cumple una 'función' típica del Estado, la empresa estatal realiza una *'actividad'* del Estado del mismo tipo de la que podrían desarrollar los particulares. La empresa del Estado sólo constituye un medio 'instrumental' del *Estado*. Éstas, a diferencia de las *entidades autárquicas* –que cumplen una *función típica* del Estado– realizan una *'actividad del Estado'* del mismo tipo de la que podrían desarrollar los particulares:

> La empresa del Estado…sólo constituye un medio 'instrumental' del Estado; y si bien los beneficios que éste obtiene de la gestión de sus empresas no responden a un exclusivo fin de lucro, como ocurre con la actividad de los particulares…, la empresa del Estado no implica el ejercicio de una *'función'* estatal.
>
> Por *'empresa del Estado'* debe entenderse toda persona jurídica, pública o privada, creada por el Estado, que realiza habitualmente actividades comerciales o industriales o que tiene a su cargo la prestación de servicios públicos de esa índole.

En cuanto a las *Sociedades de Economía Mixta*, éstas se forman por el Estado y particulares o administrados para la explotación de actividades industriales o comerciales, servicios públicos de esa naturaleza, u otra actividad de interés general, y cuya administración se realiza mediante un organismo en que están representadas las dos categorías de socios. Y agrega Marienhoff:

> De manera que los rasgos típicos y esenciales de estas entidades consisten:
>
> a) En la forma mixta de aporte del capital: por el Estado y los particulares;
> b) En que en la administración del ente intervienen ambas categorías de socios.

> Cuando aquí se habla de Estado –aclara Marienhoff– cabe advertir que el concepto de éste no sólo comprende al Estado propiamente dicho, sino también a cualquiera de sus órganos o entes *'personalizados'*. (Marienhoff, 1970: 458).

Ahora bien, en la doctrina jurídica de nuestro país Francisco Porrúa Pérez (1997: 299) al ocuparse de las tareas del poder público se pregunta *¿En qué consiste gobernar al Estado?* La respuesta se encuentra en el siguiente pasaje de su obra:

> …la autoridad representa al Estado… [y]…por definición, está capacitada para dar órdenes. Pero una orden que no pueda imponerse es una orden dada en el vacío, carece de efectividad. Por ello es lógico que la autoridad llamada a mandar tenga el derecho de obligar a la obediencia de sus órdenes. Y en esto consiste la primera tarea en que se manifiesta la autoridad.
>
> *Este aspecto consiste en formular mandatos exigiendo que se realicen o no actividades en tal o cual sentido, para la conservación del Estado y para el logro de sus fines.*
>
> El segundo aspecto formal o *segunda tarea de la autoridad, aparece cuando ésta organiza los servicios públicos destinados a ayudar o suplir la actividad de los particulares en vista de la obtención del bien público.*
>
> La primera tarea es el *Gobierno,* propiamente dicho. La segunda es la *Administración.*
>
> El *Gobierno* es la dirección general de las actividades de los ciudadanos en vista del bien público en todos sus aspectos.
>
> La *administración* es la función organizadora de los servicios públicos de dirección, ayuda y suplencia de la actividad de los particulares.
>
> Estas dos tareas se implican mutuamente. El Gobierno es imposible sin la administración y ésta requiere un gobierno que asuma la dirección de los servicios públicos en que consiste. (Las cursivas son mías).

También cuando Porrúa Pérez (1997: 391-392) clasifica las funciones para realizar los fines del Estado, encuentra que una esencial es *actuar promoviendo la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y fomentando el bienestar y el progreso de la colectividad.*

Se trata de la *función administrativa*, en la cual se encuentra comprendida la función gubernamental o de alta dirección del Estado.

> [De esta suerte] la actividad fundamental del Ejecutivo será la realización de *actos administrativos*.

> Lo característico de los actos administrativos es un *obrar.* (Porrúa Pérez: 1997: 391-392).
>
> La actividad administrativa *se dirige a satisfacer una necesidad concreta o a obtener el bien o la utilidad que la norma jurídica debe garantizar.* [Por consiguiente] *el objeto de la Administración Pública…* [será] *la satisfacción de los propios intereses y de los colectivos…* Y los *servicios administrativos* se encomiendan al Ejecutivo y los órganos de que éste se compone (Porrúa Pérez, 1997: 307, 403-404. Las cursivas son mías).

Ahora bien, para Porrúa Pérez (1997: 308) el *Estado no debe suprimir la actividad privada:*

> El Estado debe sostener, proteger una rama de la actividad privada que sea de interés público. A veces puede no haber actividad privada en la realización de un servicio, por ser demasiado difícil, y la administración suple entonces esa falta de actividad y proporciona el servicio público correspondiente: alumbrado, drenaje, etc. En estos casos la autoridad toma a su cargo un servicio que tiene un carácter de ayuda a los particulares.
>
> Reiteramos que en todo caso el Gobierno es más indispensable que los servicios. *En rigor, los servicios pueden ser prestados por los particulares*. En cambio, el Gobierno es irremplazable. (Las cursivas son mías).

Por otra parte, Gabino Fraga también se ocupa de la actividad del Estado que se realiza en forma de *función administrativa*. Si acudimos a su obra *Derecho Administrativo* (1966: 52) encontramos que desde el punto de vista formal la función administrativa se define como *la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo.* De tal modo, desde ese punto de vista la *Administración Pública* se identifica dentro del sistema constitucional con uno de los poderes en los que se haya depositada la soberanía del Estado. (1966: 120).

En efecto, si acudimos al texto de nuestra ley fundamental encontramos en su Artículo 90 lo siguiente:

> La Administración Pública Federal será *centralizada y paraestatal* conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las *entidades paraestatales* y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. (Las cursivas son mías).
>
> [Asimismo], las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Por lo que se refiere a los elementos esenciales de la *descentralización por servicio,* Fraga (1966: 212-213) enumera los siguientes:

1°. Desde luego la existencia de un servicio público de orden técnico;
2°. Un estatuto legal para los funcionarios encargados de dicho servicio;
3º. Participación de funcionarios técnicos en la dirección del servicio;
4°. Control del gobierno ejercitado por medio de la revisión de la legalidad de los actos realizados por el servicio descentralizado, y
5°. Responsabilidad personal y efectiva de los funcionarios.

En otro momento, Gabino Fraga (1965: 17) advertiría que salvo casos excepcionales, los organismos descentralizados establecidos por la legislación mexicana *carecían de autonomía orgánica y conservaban una dependencia estrecha con el Jefe del Ejecutivo,* tanto porque éste se encontraba representado en ellos por la mayoría de los miembros de los consejos de administración, y porque el Director General o Gerente era nombrado por dicho Ejecutivo, como porque su régimen les estaba impuesto por los órganos centrales del Estado.

Concluimos este ejercicio conceptual desde una perspectiva sistémica, donde la administración paraestatal se inscribe en la íntima relación entre Estado, gobierno y administración pública. De ahí que, siguiendo a González Parás (1998): "El *Estado* es la representación política de la sociedad, y se hace presente a través del *gobierno* [el cual] opera por medio de la *administración pública*". En ese orden de ideas, para Serra Rojas (1993) "…el *gobierno* es la institución que tiene a su cargo la dirección política de un *Estado* [y] la *administración pública* se ocupa principalmente de la manera en que se lleva a cabo la política pública y la forma en que se prestan los *servicios* fundamentales". (Las cursivas son mías).

B. El significado de las palabras

Si acudimos al *Diccionario de la Lengua Española*, encontramos que *"paraestatal"* corresponde a lo:

> *"Dicho de una institución, de un organismo o de un centro: Que, por delegación del Estado coopera a los fines de este sin formar parte de la Administración Pública"* (Real Academia Española, vigésima segunda edición. Las cursivas son mías).

También observamos en el *Diccionario Greco-Español* (Yarza, 1972: 1019) que el vocablo *"para"* procede del griego, y entre sus acepciones se encuentran: *al lado de; a lo largo de; del lado de; cerca de, más allá de.* De aquí que *paraestatal* se refiere a lo "*paralelo* al estado", a lo que está *cerca de* o *más allá*.

Por otra parte, si buscamos el significado de paraestatal en el idioma inglés vemos que:

> *"Parastatal"* [paraestatal] proviene de la voz griega *"para",* que significa algo "cercano", "próximo", "contiguo" o "junto a", el *estado.* [Y] se refiere a una corporación total o parcialmente propiedad del estado o a una agencia (empresa o compañía) gubernamental, a través de la cual aquél opera indirectamente. (ENCYCLO.ONLINE ENCYCLOPEDIA. Las cursivas son mías).
>
> Asimismo, lo *paraestatal* ["parastatal"] se refiere al desempeño de una función generalmente asociada con el gobierno, bajo el control indirecto de este último (*Politicsdictionary.com*).
>
> Las empresas, agencias u organizaciones intergubernamentales *paraestatales* ["parastatals"] se encuentran separadas del gobierno, sin embargo sus actividades sirven al estado, de forma directa o indirecta, y poseen fuerza, poder o influencia política (*Wiktionary).*

Ahora bien, "Como suele suceder cuando se trata de nuevos fenómenos sociales, no hay consenso doctrinal", advertía Ruiz Massieu –hace tres décadas– por cuanto

> No existe en la legislación, en la jurisprudencia, ni siquiera en la doctrina, una demarcación precisa y categórica que distinga lo que es en síntesis una autarquía institucional de una empresa del Estado, con o sin forma de empresa de economía, o cualquier otra…
>
> En la legislación mexicana no se utiliza el término 'empresa pública' como categoría totalizadora. Por el contrario, el legislador maneja un arsenal terminológico abundante que provoca desconcierto y que contamina el análisis: organismo descentralizado; organismo descentralizado del Estado; corporación pública; corporación de carácter público; empresa administrada en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal; organismo descentralizado a cargo de servicios públicos; organismo público; entidad pública; institución descentralizada; empresa descentralizada; organismo de servicio público descentralizado; organismo público descentralizado; establecimiento fabril administrado directamente por el Gobierno Federal; empresa de participación estatal minoritaria, mayoritaria, directa, indirecta; fideicomiso público; fideicomiso de la Administración Pública Federal; organismo descentralizado federal; organismo de servicio social; persona moral de derecho público; sociedad de economía mixta; entidad del sector público; entidad paraestatal; empresa paraestatal.
>
> En el terreno de las denominaciones específicas, el repertorio del legislador mexicano es también muy vasto: instituto, institución, junta, patronato,

> compañía, comisión, comité, consejo, sociedad, empresa, patrimonio, fondo y establecimiento, entre otros… (Ruiz Massieu, 1980: 25-26).

En cuanto a las expresiones "paraestatal" y "paraestatalidad", se ocupan desde inicios de los años ochenta. Obras como por ejemplo: *La empresa pública en México. Un estudio de derecho sobre México.* José Francisco Ruiz Massieu (1980); *Derecho social económico y la empresa pública en México.* Sergio García Ramírez (1982); *Las empresas públicas en México.* Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez (1983); e *Introducción a la administración pública de México.* 2. *Funciones y especialidades*, Ignacio Pichardo Pagaza.

Para Ruiz Massieu (1980: 46) el Estado inicia la descentralización de sus funciones estableciendo entidades que no se encuadran en la administración directa. Estas entidades descentralizadas, dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propios, configuran la *Administración Pública Paraestatal*. De esta suerte:

> Entidad paraestatal y entidad descentralizada *son una y la misma cosa* [las cursivas son mías]: ambas denominaciones acuñadas para el mismo fenómeno administrativo. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos son modalidades de la organización descentralizada que cuentan con un margen autonómico de diferente extensión…
>
> La descentralización administrativa… 'consiste [citando a Gabino Fraga (1966)] en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la Administración central una relación que no es la de jerarquía. Esta sustracción al principio jerárquico tiene por efecto la entidad pertrechada con autonomía orgánica, esto es, con un haz de facultades que son oponibles a la Administración centralizada y que pueden ser ejercidas libremente.
>
> [Esta] postura…es completada por Jorge Olivera Toro [*1967*] como sigue: '…la distribución de las competencias en la descentralización supone personas jurídicas distintas a las del Estado…'
>
> Una entidad descentralizada es entonces una organización personificada y dotada de autonomía orgánica.

Por su parte, Sergio García Ramírez (1982: 68-69) considera que:

> …de la organización que a la Administración Pública se da, sobre todo a la luz de las reformas de 1981 al artículo 90 constitucional, y de la vocación social y económica del Estado, resulta ese conjunto de unidades *laterales* o *paralelas* al Estado, en estricto sentido, recogidas bajo el nombre de *entidades paraestatales*,

> cuya presencia, a su vez, otorga sustantividad jurídica a lo que se llama, en el lenguaje de otra disciplina 'economía mixta' (las cursivas son mías).

El concepto, agrega García Ramírez, se había incorporado al léxico jurídico y administrativo a partir de la expedición de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* que entró en vigor a partir del 1° de enero de 1977. En la exposición de motivos del citado ordenamiento jurídico, el entonces Presidente de la República José López Portillo, señala, que en la nueva *Ley* se establecen los mecanismos por medio de los cuales las *"entidades paraestatales"* que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio públicos, habrán de coordinar sus acciones con el resto de las dependencias del Ejecutivo, a fin de conseguir mayor coherencia en sus acciones y evitar desperdicios y contradicciones.

> "En el proyecto se propone que las dependencias directas del Ejecutivo Federal se constituyan en unidades con responsabilidad sectorial. Se pretende que con ello que se encarguen de la planeación y conducción de las políticas a seguir en cada sector de actividad, para lo cual estarán facultadas para coordinar a los *organismos descentralizados*, las *empresas de participación estatal* y los *fideicomisos* que se ubiquen en el ámbito sectorial que habrá de estar a su cargo (las cursivas son mías).

Tal como lo establece el citado ordenamiento, en su artículo primero, componen la *administración pública paraestatal* los *organismos descentralizados*, las *empresas de participación estatal*, las *instituciones nacionales de crédito,* las *organizaciones auxiliares nacionales de crédito,* las *instituciones nacionales de seguros y de fianzas* y los *fideicomisos*.

La propia *Ley* define, en su Título Tercero "De la Administración Pública Paraestatal", la naturaleza de cada entidad paraestatal, a saber:

> Serán considerados como *organismos descentralizados* las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con *personalidad jurídica y patrimonio propios*, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten. Las e*mpresas de participación estatal mayoritaria*, incluidas las instituciones nacionales de crédito y organizaciones auxiliares, y las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que aporten o sean propietarios del 50% o más del capital social las dependencias y entidades que señala la propia *Ley.* También las entidades que en la constitución de su capital figuren acciones de serie especial sólo suscritas por el Gobierno Federal; o cuando a éste corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno, al titular o de vetar los acuerdos de ese órgano. *Empresas de participación estatal minoritaria* serán las sociedades en las que los organismos descentralizados o empresas de participación estatal

> mayoritaria posean acciones o parte del capital que representen menos del 50% y hasta el 25% de éste. Las *sociedades* asimiladas a las empresas de participación estatal. Por último, los *fideicomisos* que se establezcan por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los que se creen con recursos de los propios organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y otros fideicomisos.

Ignacio Pichardo Pagaza (1984: 348-349) considera que "la administración paraestatal" es una forma de actividad –que en muchos casos podría ser llevada a cabo por particulares– pero que por alguna razón el Estado decide ejecutarla mediante empresas u organismos de los cuales él es propietario único o mayoritario. Y agrega:

> El sector descentralizado o paraestatal federal mexicano –…ambos términos se usarán indistintamente– está integrado por un vasto conjunto de organismos descentralizados, empresas públicas, industriales, comerciales, financieras, bancos, fondos y fideicomisos que abarcan todos los campos de actividad económica y social.
>
> Desde el punto de vista jurídico la descentralización es una forma administrativa mediante la cual el estado afecta o asigna un patrimonio y otros recursos a una persona moral que presta ciertos servicios o produce determinados bienes para alcanzar fines que el propio estado determina.
>
> La administración descentralizada se integra por organismos y diversas clases de empresas públicas e instituciones financieras muchas de las cuales son similares a las empresas privadas que operan en el mismo campo de actividad económica.
>
> Aunque existen variadas diferencias entre las empresas privadas y las públicas, por cuanto a la integración de su capital, su forma de financiamiento, sus órganos directivos y otras, hay una que sobresale de las demás por hallarse presente siempre: la diferencia principal se refiere a su objetivo. La privada siempre tiene como propósito básico obtener un rendimiento económico adecuado (dividendos, utilidades, beneficio, tasa interna de retorno o cualquier otra designación) sobre el capital invertido. *La obtención del rendimiento sobre la inversión es su razón misma de ser*. En el caso de la pública, además de la obtención de un rendimiento aceptable sobre la inversión, invariablemente existe un *motivo económico o social de interés público* que explica por qué el gobierno decide intervenir en determinado campo.
>
> El propósito de obtener un rendimiento sobre el capital invertido, *nunca explica por sí mismo* la presencia de una empresa pública en determinado campo de actividad.

> Adicionalmente, el rendimiento económico de la empresa pública u organismo no siempre se puede o se debe medir en términos de utilidad contable o financiera. El rendimiento económico se pondera, frecuentemente, como *la eficacia para obtener los objetivos sociales* que le han sido asignados…existen empresas cuya finalidad es transferir un subsidio del gobierno a las clases más necesitadas de ciertos bienes o servicios, razón por la cual operan con pérdida.
>
> [No obstante que existe]... un sinnúmero de términos genéricos para identificar a las entidades de la administración paraestatal, hay consenso para denominarlas como *empresa pública.* (Las cursivas son mías).

En ese sentido, para Carrillo Castro y García Ramírez (1983), las *empresas paraestatales* se refieren, en su "alcance *genérico"*, a los *organismos descentralizados* (la *"más pura formación paraestatal"*) de estricto Derecho público. Vienen a sumarse "al cuadro de las empresas públicas", otras figuras propias del *Derecho privado,* sujetas *"en razón al interés público* al que sirven", por normas diversas a las que rigen a sus equivalentes en el orden jurídico mercantil ordinario. Éstas son, "las *empresas paraestatales* en un sentido *restringido*", que la Ley Orgánica "hace equivalentes a las *sociedades por acciones"* tanto en la calidad de paraestatales *mayoritarias* como *minoritarias*.

También Miguel Acosta Romero (2002), al ocuparse de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), nos recuerda que la misma establece dos partes de dicha administración, una la *central* o centralizada y la otra la llama *paraestatal*. En cuanto a esta última, el catedrático en derecho administrativo considera que:

> "En el área paraestatal cabe mencionar que esta palabra aun cuando usada ya en el artículo 90 de la Constitución (reformado) y en la LOAPF y en la LFEP [Ley Federal de Entidades Paraestatales] el significado usual de la misma y conforme a la mayoría de los diccionarios, 'es *lo que no corresponde al Estado* o *lo que está al lado del Estado'* …por lo que hay que precisar que el sector paraestatal es un conjunto de unidades administrativas que formalmente están integradas en la administración pública federal y a las que también la LOAPF …les llama entidades…" En otros países, aclara Acosta Romero "…se utiliza lo que en México las leyes califican de sector paraestatal o entidades paraestatales [con]…el término de sector descentralizado y organismos descentralizados".

Cabe advertir entonces que la categoría conceptual presente en todo este ejercicio es la *"descentralización administrativa",* definida por José Chanes Nieto (1964) como "…una forma de organización que consiste en dotar a ciertos organismos de autonomía orgánica frente al poder central". Y agrega Acosta Romero:

> Chanes Nieto nos recuerda que para el maestro Gabino Fraga la descentralización administrativa 'consiste en confiar actividades administrativas a órganos que

> guardan con la Administración central una relación que no es la de jerarquía'. En tanto que el Dr. Andrés Serra Rojas, dice que es 'el régimen administrativo de un ente público, que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador o de la tutela administrativa'.

A ese respecto, Wilburg Jiménez Castro (1965) –distinguido tratadista costarricense, pionero de la ciencia administrativa en América Latina– considera que:

> "El término genérico más adecuado para el idioma español es [el de]… *instituciones, organismos o entes descentralizados funcionalmente* cuando en algún grado tienen independencia administrativa del poder central y varias otras características… No es conveniente llamarlos instituciones u organismos autónomos, ya que el calificativo *autonomía* significa administrativa y jurídicamente un grado extremo de independencia, que no está siempre presente en ellos".

En ese orden de ideas, en nuestro país surgen los denominados *"organismos públicos autónomos"*. Como lo dispone la Constitución Política en su Artículo 28: "El Estado contará con los organismos y empresas para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado". Enseguida el texto constitucional establece que:

> El Estado tendrá un *banco central* que será *autónomo* en el *ejercicio de sus funciones* y en su *administración.* (Las cursivas son mías).

En su comentario, Ruperto Patiño Manffer y Hugo Alejandro Concha Cantú consideran que el objetivo fundamental de la reforma fue elevar a rango constitucional un antiguo proyecto que por razones de orden político no había prosperado "…en razón de que implicaba una importante transferencia de atribuciones del Ejecutivo Federal al banco central. Elevar a rango constitucional la existencia de un banco central autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración, cuyo objetivo prioritario es el de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, esto significó un importante paso adelante en el camino de la reforma y modernización del Estado mexicano".

Por otra parte, el Artículo 41 del mismo ordenamiento constitucional establece que la organización de las elecciones federales es una función estatal "que realiza a través de un *organismo público autónomo* denominado *Instituto Federal Electoral*, dotado de *personalidad jurídica y patrimonio propios*…" En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, *independencia*, imparcialidad y objetividad serán principios

rectores. "El Instituto…será *autoridad* en la materia, *independiente* en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño…". (Las cursivas son mías).

En la glosa del artículo citado, Jaime Cárdenas Gracia (2000: 118) nos dice que el *Instituto Federal Electoral* es un órgano del Estado *autónomo*, dotado de *personalidad jurídica y patrimonio propio:*

> "…en donde el Poder Ejecutivo no tiene relevancia ni en su integración ni en su funcionamiento…y sólo el Poder Legislativo a través de los partidos-grupos parlamentarios interviene en su integración, pero no en la conducción efectiva del órgano, la que se deja a los ciudadanos". [Asimismo, el órgano] "…está dotado de *autonomía* y es *independiente* en sus decisiones de los otros poderes: No tiene una naturaleza jurídica clara en el derecho positivo mexicano. *No es un organismo descentralizado*, pues no está en la órbita de la administración pública ni en la del Poder Ejecutivo, pero tampoco corresponde ubicarlo en cualquiera de los otros poderes tradicionales. (Las cursivas son mías).

Asimismo, Cárdenas Gracia acude a la doctrina jurídica europea en búsqueda de las características de estos órganos que constituyen en el derecho constitucional comparado poderes diferentes de los tradicionales, a saber:

> *Son órganos cúspide* en la toma de las decisiones que les competen y sus elementos distintivos son: *la independencia, la apoliticidad, las inmunidades para sus miembros, la transparencia, la intangibilidad, las responsabilidades, y un estatuto específico para sus titulares*". (Las cursivas son mías).

Por su parte, nuestra Constitución Política (Artículo 102) faculta al Congreso de la Unión para establecer un organismo denominado *Comisión Nacional de los Derechos Humanos* el cual "contará con *autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios*".

En sus observaciones a la reforma que introdujo el apartado 'B' del Artículo 102 constitucional en el año de 1992 y la publicada en 1999, con las reglas básicas a fin de que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecieran organismos de protección a los derechos humanos, Héctor Fix-Zamudio y Héctor Fix-Fierro nos dicen que en primer término debe destacarse lo siguiente: "dichos organismos deben tener *carácter autónomo*, lo que requiere de *independencia formal y* material de los propios organismos" (Las cursivas son mías).

De igual forma, en la esfera del Poder Legislativo se constituyó la *entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados,* la cual "…tendrá *autonomía técnica y de gestión* en el ejercicio de sus atribuciones y *para decidir sobre*

su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la Ley como lo establece el Artículo 79 constitucional" (*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,* Artículo 79, 2000). Cabe señalar que en México desde 1824, al órgano encargado de realizar el examen y glosa de las cuentas públicas y el manejo del crédito se le denominaba *Contaduría Mayor de Hacienda*, heredera del *Tribunal de Cuentas* de la época colonial (Mijangos Borja, 2000. Las cursivas son mías).

Posteriormente, se incorporó un apartado B al Artículo 28 de nuestra carta magna para crear el *Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica*. El texto respectivo señala que:

> "La responsabilidad de normar y coordinar el Sistema estará a cargo de un organismo con *autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios*, con facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia".

El organismo tendrá una Junta de Gobierno cuyos integrantes serán designados por el Presidente de la República. Asimismo, la Ley establecerá las bases de organización y funcionamiento de acuerdo a los principios de *accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia.*

En fecha reciente, se expidió la ley reglamentaria del citado apartado denominada "Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica" (*Diario Oficial de la Federación* del 16 de abril del 2008), cuyo Artículo 54 reitera que "El Instituto es … un organismo público con *autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios,* responsable de normar y coordinar el Sistema…". (Las cursivas son mías).

Por último, es pertinente mencionar que en el ámbito de las entidades federativas también va surgiendo la figura de los Organismos Públicos Autónomos de los estados, otorgándoles personalidad jurídica y patrimonio propio así como *autonomía técnica y presupuestal*, como lo establece la Constitución Política del Estado de Veracruz con respecto al *Órgano de Fiscalización Superior,* a la *Comisión Estatal de Derechos Humanos*, y al *Instituto Electoral*, los cuales estarán fiscalizados únicamente por el Congreso del Estado (Acosta Romero, 2000).

Ahora bien, "Vamos enseguida a tratar, a muy grandes rasgos, de seguir la línea genética de una serie de instituciones que específicamente caracterizan al Estado… Instituciones [de la administración pública paraestatal federal] que veremos cómo se van incorporando, paulatinamente, a nuestra vida normativa.

> Fue en 1917 cuando México… empezó a forjar, a realizar su propia experiencia buscando instituciones... La Constitución de 1917 va a responder a una proble-

mática nueva, no antes calculada, frente a los derechos individuales… Un tipo de derechos que pronto habrán de instituirse con nuestras propias y muy particulares aportaciones que van a transformar ese Estado guardián del orden en que se expresa la majestad del Estado moderno, en el siglo XIX, en un *Estado nacional de servicio institucional*.

[Con un]… cambio importantísimo en el planteo del problema de la propiedad privada, la propiedad como función social, no la propiedad como botín de egoístas, no la propiedad de la selva…

Un Estado creado para garantizar…la equilibrada distribución de las riquezas… el crecimiento en la justicia... un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo… para moderar la opulencia y la indigencia…". (López Portillo, 1967: 17-18, 35, 44, 50-51, 54 y 62. Las cursivas son mías).

Bibliografía

Acosta Romero, Miguel (2002), *Teoría general del derecho administrativo: Primer curso.* Editorial Porrúa, 16ª edición actualizada.

Bielsa, Rafael (1955), *Ciencia de la administración.* Buenos Aires, Roque Depalma Editor.

Cárdenas Gracia, Jaime (2000), "Comentario", Artículo 41, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada*. Tomo II, México, Editorial Porrúa.

Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio (1986), *Las empresas públicas en México*. México, Miguel Ángel Porrúa.

Chanes Nieto, José (1963), *Descentralización administrativa y organismos paraestatales.* Tesis profesional, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Congreso de la Unión (1976), Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México, *Diario Oficial de la Federación*.

------- (2008), Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, México, *Diario Oficial de la Federación,* del 16 de abril del 2008.

Duhalt Krauss, Miguel (1977), *Una selva semántica y jurídica. La clasificación de los trabajadores al servicio del Estado.* México. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Fix-Zamudio, Héctor y Fix-Fierro, Héctor (2000), "Comentario", Artículo 102, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada.* Tomo IV, México, Editorial Porrúa.

Fraga, Gabino (1965), *Panorama del derecho mexicano. Síntesis del derecho administrativo,* México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

------- (1966), *Derecho administrativo,* México, Editorial Porrúa.

García Ramírez, Sergio (1982), *Derecho social económico y la empresa pública en México.* México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Estudios, Serie II. Administración Pública Mexicana, No. 3.

González Parás, José Natividad (1998). Palabras en la ceremonia de inauguración del diplomado de administración y prácticas parlamentarias, en "Administración Pública y Prácticas Parlamentarias"*, Serie PRAXIS*, No. 99, México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Jiménez Castro, Wilburg (1965), *Los dilemas de la descentralización funcional: Un análisis de la autonomía institucional pública*. San José, Costa Rica, Escuela Superior de Administración Pública de América Central (ESAPAC).

López Portillo, José (1967), *La Constitución de 1917 ante la crisis del Estado moderno.* Conferencia sustentada en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la U.N.L., los días 16 y 17 de febrero de 1967.

Marienhoff, Miguel S. (1970), *Tratado de derecho administrativo.* Tomo I, Buenos Aires, Abeledo-Perrot.

Mijangos Borja, María de la Luz (2000), "Comentario", Artículo 79, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada.* México, Editorial Porrúa.

Olivera Toro, Jorge (1967), *Manual de derecho administrativo.* México Porrúa, (citado por Ruiz Massieu, 1982).

Ortega y Gasset, José (1986), *¿Qué es filosofía?*, México, Colección "Sepan Cuantos", Editorial Porrúa.

------- (1984), "Ideas para una historia de la filosofía", en *Historia como sistema*. Madrid, Los Grandes Pensadores, SARPE.

------- (1994), *Meditaciones del Quijote/Ideas sobre la novela*. México, Espasa-Calpe Mexicana, S.A., Colección Austral, No. 1350.

Patiño Manffer, Ruperto y Concha Cantú, Hugo Alejandro (2000), "Comentario" al Artículo 28, Miguel Ángel Carbonell (coordinador), en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada.* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Editorial Porrúa.

Pichardo Pagaza, Ignacio (1984), *Introducción a la administración pública de México: Funciones y especialidades*. 2. México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Porrúa Pérez, Francisco (1997), *Teoría del Estado –teoría política–*. México, Editorial Porrúa.

Ruiz Massieu, José (1980), *La empresa pública.* México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

------- (1979), "Las formas jurídicas de la empresa pública en México", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado,* No. 34, enero-abril.

Serra Rojas, Andrés (1993), *Liberalismo social.* México, Editorial Porrúa.

Fuentes electrónicas

ENCYCLO.ONLINE ENCYCLOPEDIA
PoliticsDictionary.com http://www.politicsdictionary.com./definition/parastatal.html
Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*. Vigésima segunda edición, http://buscon.rae.es/draeI
Wiktionary, *parastatal*, http//wiktionary.org./wiki/parastatal
Yarza, *Diccionario Greco-Español,* 1972.

Capítulo II

LA HERENCIA COLONIAL Y EL MÉXICO INDEPENDIENTE

Capítulo II
LA HERENCIA COLONIAL Y EL MÉXICO INDEPENDIENTE

A. Mercantilismo y reformas borbónicas

La ubicación histórica de la administración pública tiene como objeto el situarla en un marco de condiciones económicas, sociales y políticas que determinan las formas y el comportamiento que adopta, en una fase histórica específica, como advierte Omar Guerrero (1981: 18). Enseñanzas, que además poseen importancia en cuanto fenómeno del cual debemos aprender si queremos comprender nuestra propia realidad (Strauss y Cropsey, 1987: xiii).

De esta suerte, la circunstancia en que se inscribe el tema que nos ocupa puede describirse, siguiendo a Foucault (2004: 90), como aquella situación en la cual: "Para que un soberano fuera poderoso, era preciso desde luego que reinara sobre un territorio extenso. También se ponderaba, se estimaba o se calculaba la extensión de sus tesoros [y una] población…que fuese obediente…animada por un celo…al trabajo,…que permitían al soberano ser efectivamente poderoso, es decir, obedecido y rico al mismo tiempo".

Por este último motivo, la finalidad económica de un país era el "enriquecimiento", siguiendo el pensamiento de los MERCANTILISTAS de los siglos XVI y XVII. Según los tiempos y los lugares, preconizaban o favorecían medios distintos, a saber: conservación del oro y de la plata, en España y Portugal; desarrollo de la industria nacional, en Francia; desarrollo del comercio y la navegación, en Inglaterra (Instituto de Estudios Políticos para América Latina, 1964: 65).

La doctrina del *mercantilismo* sostenía que la riqueza no surgía de la reciprocidad comercial entre países, sino de un solo país, excluyendo a los otros y "acumulando verdaderas montañas de oro". Este último se empleaba en el mantenimiento de guerras continuas y en obras públicas de una magnificencia sin precedentes. Ahora bien, como estos dos tipos de egresos eran totalmente improductivos, contribuyendo sólo a la felicidad del soberano y de los banqueros que los financiaban, pronto se hizo claro que los intereses del Estado resultaban antitéticos a los intereses del pueblo (Crossman, 1965: 61, 125, 130-131, 170).

Con la vigencia del *mercantilismo* –agrega Focault– la competencia de la mano de obra con bajos salarios "…quería decir bajos precios de las mercancías producidas y posibilidad de exportación, y de allí una nueva garantía del poder, nuevo principio para el poderío del Estado…" De esta suerte, "el proyecto mercantilista se situaba en la relación de la voluntad del soberano con la voluntad sojuzgada de las personas…súbditos…que deben obedecer por intermedio de los reglamentos, las leyes, los edictos…".

En el siglo XVI, en Europa, la administración financiera cayó bajo el control estatal. Se prohibió la exportación de materias primas y la importación de productos manufacturados. Se permitieron los *monopolios* en el comercio y *el Estado participó en su formación*. Surgió –como hemos señalado– el orden económico del "mercantilismo". El Estado mismo empezó a administrar y producir, y se fundaron fábricas reales. La noción del "Estado moderno con administración burocrática" ya había sido acuñada en Europa en el siglo XVII y los acontecimientos económicos debidos al descubrimiento de América, y a los adelantos de los últimos siglos, favorecieron la expansión de las actividades estatales. Poderosos factores de la mayor actividad pública y especialmente de la administración estatal fueron, entre otros, la política *mercantilista* y la tendencia eudemonista al *Estado benefactor* y de *"policía*… cuyo fin era el bienestar general del pueblo" (Garrido Falla, 1958: 14). (Las cursivas son mías).

De ahí la necesidad de más dinero y más ingresos, o sea más impuestos, cuando no derechos, regalías y *monopolios* y finalmente la deuda del Estado. Asimismo, según la costumbre de entonces, los cargos [públicos] se vendían y de esta manera la creación de un nuevo puesto era una fuente de ingresos (Jacoby, 1972: 24, 30, 32, 36).

El dogmatismo del *Antiguo Régimen* vendría a ser combatido por las teorías de los *fisiócratas*. Éstas se basaban en un orden natural donde cada hombre se limitaba a buscar la felicidad individual, y la tarea del gobierno consistía en 'reconocer la primacía y exclusividad de las leyes basadas en la naturaleza por las que se equilibran los valores del comercio unos a otros'. De aquí se deducían el consecuente corolario del *"laissez-faire"* y de la competencia ilimitada. Este orden natural se concibió como "un sistema basado en la propiedad privada de los bienes". Para los fisiócratas el *mercantilismo* no podía desaparecer sino en virtud de un "movimiento revolucionario" que lo destruyera (Crossman, 1965: 61, 125, 130-131, 170).

De esta suerte, para John Stuart Mill: *'El mal comienza cuando el Gobierno, en cambio de estimular la acción de los individuos y de los cuerpos colectivos sustituye su actividad por la suya propia'.* (Citado en Reale, Giovanni Antiseri, Dario, 2009: 486).

En efecto, en su ensayo *Sobre la Libertad* (publicado en 1859), Mill señalaría lo siguiente:

> Toda función añadida a las que ya ejerce el gobierno es causa de que se extienda mucho su influencia sobre toda clase de temores y esperanzas, y transforme, cada vez más, la parte activa y ambiciosa del público en algo dependiente del gobierno o de cualquier partido que tienda a convenirse en gobierno. Si las *carreteras, los ferrocarriles, los bancos, las compañías de seguros, las grandes compañías por acciones, las universidades y los establecimientos de beneficencia* fueran otras tantas ramas del Estado…ni la más completa libertad

> de prensa, ni la más popular constitución de la legislatura podrían impedir … que cualquier país libre lo fuera más que en el nombre.
>
> *El mal comienza cuando, en lugar de estimular la actividad y las facultades de los individuos y de las instituciones, los sustituye [el Estado] con su propia actividad*; cuando en lugar de informar, y aconsejar, y si es preciso, denunciar, él los somete, los encadena al trabajo y les ordena que desaparezcan, actuando por ellos.
>
> El valor de un Estado, a la larga, es el valor de los individuos que le componen; y un Estado que pospone los intereses de la expansión y elevación intelectual de sus miembros a favor de *un ligero aumento de la habilidad administrativa, en detalles insignificantes*, un Estado que empequeñece a los hombres, a fin de que sean, en sus manos, dóciles instrumentos (incluso para asuntos de carácter benéfico), llegará a darse cuenta de que, con hombres pequeños, ninguna cosa grande podrá ser realizada; y que la perfección del mecanismo al que ha sacrificado todo, acabará por no servir de nada, por carecer del poder vital que, con el fin de que el mecanismo pudiera funcionar más fácilmente, ha preferido proscribir. (Mill, J.S., en Reale, Giovanni Antiseri, Dario, 2009: 486-489. Las cursivas son mías).

Pero el error fisiocrático "…consistió en no advertir que el *intervencionismo*, sea del Estado, sea de cualquiera otra agencia humana, *constituye nada menos que una parte del orden natural*; y que los resultados obtenidos por medio del esfuerzo *consciente* del hombre son naturales…tan resultantes de leyes naturales, como las consecuencias obtenidas sin la intervención de ese esfuerzo consciente", advertiría Enrique M. Sobral, antiguo profesor de la materia en "Principios de Económica" de la "Universidad Nacional de Méjico" (Sobral, 1919: 50).

Ahora bien, será durante los años de las reformas borbónicas cuando se ensaye la reforma política y administrativa más radical que emprendió España en sus colonias, y ocurre el auge económico más importante que registra la Nueva España. Las reformas que desde mediados del siglo XVIII comenzaron a implantar los Borbones en el imperio español buscaban remodelar tanto la situación interna de la península como las relaciones con sus colonias. Estos propósitos respondían a una nueva concepción del Estado, que consideraba como principal tarea retomar los atributos del poder que antes había delegado en grupos y corporaciones, y asumir la dirección política, administrativa y económica del reino. La aplicación de este programa demandaba una nueva organización administrativa del Estado y nuevos funcionarios.

Con respecto a América, la política que los Borbones decidieron aplicar en las Indias a partir de 1760 incluía proyectos más amplios: reforma del aparato administrativo de gobierno, recuperación de los poderes delegados a las corporaciones, reforma

económica, y mayor participación de la colonia en el financiamiento de la metrópoli (Florescano, Enrique y Menegus, Margarita, 2005: 365-366).

> Con el inicio del siglo XVIII, el mundo occidental estaba en medio de un proceso de transformaciones que obligaba a rediseñar la concepción de la organización económica y política de la Colonia. El esquema rígidamente centralizado y patrimonial imposibilitaba el cambio. Con las reformas borbónicas la Corona emprendió la reorganización administrativa de la Nueva España, encomendando la tarea a José de Gálvez, uno de los mejores técnicos y administradores cuya experiencia en la administración colonial la adquirió como visitador y ministro de Indias. La reforma y reestructuración administrativa fue un éxito. La buena administración logró sus mejores frutos en la reorganización de la hacienda. El Estado se probó y justificó como buen administrador en el manejo de los *monopolios.* (Flores Caballero, 1981: 37, 39, 41-43. Las cursivas son mías).

Como señalara Justo Sierra (1950), el visitador José de Gálvez –y después ministro de Indias– se propuso crear una verdadera administración de la América Española realizando un vasto programa de reformas administrativas. El “tenaz reorganizador de la administración colonial” atendió a todo, como el establecimiento en el virreinato de un régimen financiero honrado, partiendo de ideas tales como los *“estancos y loterías”* que dieron por resultado un aumento constante en las rentas.

Respecto al papel de las reformas borbónicas impulsadas por José de Gálvez, resulta pertinente transcribir de la obra de John H. Elliott (2009: 447-470, 527) catedrático de las universidades de Princeton y Oxford, los siguientes párrafos:

> …el primer experimento, aún tentativo, de dotar a las Indias de una *burocracia moderna y profesional* [se daría en la isla de Cuba en 1764]. Incluso antes de que pudieran estar seguros del resultado de las reformas cubanas, el equipo ministerial de Carlos III decidió aplicar sus pinceladas reformistas a un lienzo de mayores dimensiones. En 1765 *José de Gálvez,* un abogado…con una personalidad áspera y un celo fanático por las reformas, fue enviado para realizar una visita general del virreinato de Nueva España. Su estancia de años iba a ser decisiva tanto para su propia carrera al servicio de la Corona como para el futuro del programa de reformas en las posesiones indianas en su conjunto. El mismo Gálvez, nombrado Marqués de Sonora por un agradecido monarca, fue designado secretario de Indias en 1775.
>
> Los proyectos de reforma asociados al nombre de Gálvez, que implicaban innovaciones fiscales, administrativas y comerciales a una escala sin precedentes, son un testimonio del alcance de la transformación de las actitudes y de los supuestos previos acerca del imperio español de las Indias…

En el fondo…había una maniobra…para hacerse con la administración directa de la recaudación de los impuestos sobre el consumo y otras tasas que previamente *se habían arrendado al mejor postor* y para el establecimiento o reorganización de los *monopolios estatales, o estancos*, sobre importantes artículos de consumo, en especial el *aguardiente y el tabaco*.

Con un equipo de oficiales de ideas afines que le apoyaba, Gálvez dio prueba durante más de dos décadas de un compromiso inquebrantable con el cambio de un *sistema de gobierno* que consideraba *anticuado, corrupto e ineficaz…* [y] dejó una América en manos de burócratas de nuevo cuño, los *intendentes.*

José de Gálvez había llegado con instrucciones inequívocas de llevar a cabo una *reforma*, la cual incluía planes de *cambios administrativos radicales* que pondrían de hecho fin a la gestión por parte de los criollos de sus propios asuntos.

En 1768…propuso un nuevo sistema de gobierno para el virreinato mexicano, que se dividiría en once intendencias, con lo que se equiparaba al sistema administrativo establecido por los Borbones en España. Al mismo tiempo que Gálvez desarrollaba su plan para debilitar los intereses creados locales mediante la *profesionalización* de la burocracia americana.

La recuperación política y administrativa de las Indias era una condición *sine qua non* para el restablecimiento nacional e internacional de España…que le permitirían defenderse dentro de un sistema internacional despiadadamente competitivo.

Todos los intereses privados tenían que subordinarse al *"bien común"*.

'Como magistrado –escribía Campomanes en 1765– no puedo abandonar el *bien común,* disimular los abusos que le estorban, ni dejar de reclamar contra ellos el auxilio de las leyes, y cuando algunas de éstas se hallan sin uso u olvidadas, proponer su *renovación o mejoramiento*.

En lo sucesivo, el único objeto de lealtad iba a ser el Estado-nación unificado, el *"cuerpo unido de nación".* (Las cursivas son mías).

Gálvez procedió a poner en marcha sus innovaciones: incrementó las alcabalas, hizo una retasación del tributo, estableció el monopolio total de la cosecha, manufactura y venta del tabaco… y la Contaduría General de Propios y Arbitrios que administraría los recursos de pueblos, villas y ciudades, centralizándolos en las arcas reales. Las medidas causaron confusión en los funcionarios y malestar en la población. (Vázquez, Josefina Zoraida, en *20/10,* 2009: 27).

En 1766, con la llegada del nuevo virrey, Carlos Francisco de Croix, otro funcionario profesional, acorde con los objetivos reformistas, la tarea de Gálvez se agilizó. Para dar fin a las quejas, el marqués de Croix publicó en 1767 un bando en el cual incluía la conocida afirmación:

> *'de una vez para lo venidero deben saber los súbditos del gran monarca que ocupa el trono de España, que nacieron para callar y obedecer, y no para discurrir ni opinar en los altos asuntos de Gobierno'.* (Vázquez, Josefina Zoraida, en *20/10,* 2009: 27. Las cursivas son mías).

B. Los estancos o monopolios de Estado

"En las últimas décadas se han desarrollado, dentro de la llamada 'historia de las instituciones', numerosas investigaciones acerca de diversos aspectos administrativos del gobierno colonial novohispano. Dentro de estos trabajos, existen varios avocados al análisis de los *estancos* más importantes, como los del aguardiente de caña o el tabaco, pero el panorama es aún muy incompleto al carecerse de estudios críticos sobre otros estancos menos remunerativos pero que compartían con los que dejaban mayores utilidades cierta problemática común. Asimismo, son escasos los estudios sobre las instituciones que rebasen la época colonial, cuando muchas de ellas sobrevivieron y siguieron ejerciendo su influencia hasta bien entrado el siglo XIX" (González de la Vara, http://www.ejournal.unam.mx).

En su obra *Las Raíces Borbónicas del Estado Mexicano*, Omar Guerrero (1994: 177) nos hace saber que "Uno de los frutos que trajo la transformación administrativa del virreinato fue la creación de empresas públicas durante la Visita General. El sistema de *estanco* o monopolización de actividades económicas prohijó a las empresas...que abrirían un sendero de modernización económica".

El estudioso citado agrega que:

> El proyecto de la economía de Estado de la Casa de Borbón, en contraste a la que habían implantado sus antecesores, se fundaba en la formación de *estancos*, definidos como una renta organizada en forma de empresa pública. Su modo de operación era muy sencillo en su origen, pues se trataba llanamente de la provisión de un producto sin competencia de los particulares y fijándose el precio arbitrariamente, bajo el concepto de utilidad pública. El criterio con que se establecería un *estanco* era el de producir ingresos al erario, de los que tenía perenne ayuno, pero después cambio hacia la ampliación del giro hasta alcanzar la producción y elaboración de mercancías, asumiendo el Estado español la condición de empresario público.

Alfonso X, rey de Castilla y León, ya había establecido el primero de los *estancos*, el de la sal, en el siglo XIV, obligando a los salineros a entregarla a los administradores

del reino. Éstos guardaban la sal en depósitos y la vendían directamente a los vasallos, pretendiendo *"evitar los abusos de los comerciantes"*. De la península ibérica los monopolios fueron exportados a la Colonia novohispana e incorporaron muchas actividades económicas. Algunos *estancos* eran de ámbito nacional y otros abarcaban sólo ciertas regiones, unos eran administrados por la Corona y algunos eran dados como regalo o privilegio del Rey. Todos tuvieron diferentes propósitos, desde maximizar la producción para beneficio de la Corona, hasta *la defensa contra los acaparadores* (Sánchez, Fernando, http://bibliojuridica.org)

Por su parte, Florescano y Menegus (El Colegio de México, 2000: 377) señalan que una "…medida dirigida a *incrementar los ingresos reales* fue la creación de estancos o monopolios manejados por el Estado". (Las cursivas son mías).

De esta manera, en la Nueva España "…ciertos productos no podían venderse con libertad, estaban sujetos al control de las autoridades reales y sólo podían ser comercializados por una institución pública o por un particular a quien el Rey hubiese otorgado ese privilegio, pero siempre como un monopolio cuya finalidad estribaba en *aumentar los ingresos del fisco y con un precio establecido".* (Freile, Carlos, 2005: http://conmemora-Civicas.org. Las cursivas son mías).

Hayas (http//www.edu.mx) considera que los monopolios estatales se establecieron para *evitar la creación de una industria*, como parte de las restricciones para controlar la elaboración de algunos productos, *protegiendo de esta manera el comercio y la industria* de España.

> También entre los motivos que les dieron origen se menciona el hecho de que:
>
> Al colectivismo indigenista de las culturas precolombinas lo sucedió la escolástica salamantina, la cual buscaba encontrar la virtud de las transacciones económicas en un utópico *'precio justo'* que se pudiera instrumentar a través de una variedad de monopolios y estancos reales, administrados por funcionarios virtuosos. (Las cursivas son mías).
>
> Sin embargo, "La imposibilidad de encontrar tales precios justos pronto condujo a la corrupción y al contrabando, característica de la economía colonial en las Indias". (León, Ignacio de, 2008: http: //www.icpcolombia.org).

Por otra parte, con respecto a las rentas llamadas "Bienes de Estancos" se afirma que éstas:

> …constituyeron, por lo común, un recurso financiero permanente destinado a cubrir apremios fiscales o para reforzar gastos ordinarios, *evitándose gravar en demasía a las poblaciones de menores recursos*. Esta práctica del ejercicio

> del monopolio estatal, sobre el *control de la venta de determinados productos*, se hizo en la explotación, distribución y venta de aquellos rubros mineros, agrícolas o manufacturados que en función de la soberanía real, o *para satisfacer demandas presupuestarias,* el Estado disponía de ellos asumiendo su exclusividad, *suprimiéndose* de paso *toda competencia de mercado*.
>
> A los monopolios se fueron sumando otros renglones considerados como derechos reales de *rentas menores* o 'rentillas', cuyo establecimiento dependió principalmente de las necesidades del producto o fruto a estancar y del interés del Estado por preservar la producción metropolitana. Tales como: el asiento o abasto de *nieves*, el *pulque* y el *aguardiente de caña*, fundamentados estos dos últimos en la *prevención y protección oficial a la salud* de sus súbditos por el daño que producían a la salud de los indígenas (Morazzani-Pérez Enciso, 2001: http://revistas.ucm.es.der. Las cursivas son mías).

Es oportuno señalar que el producto de lo percibido por este concepto de rentas, *en su mayoría se invertía en las mismas provincias* para sufragar gastos públicos que no lograban cubrir los ingresos ordinarios (Morazanni-Pérez Enciso, 2001: http://revistas.ucm.es.der).

También Lucio Mendieta y Núñez (1942) se ocupó del tema al tratar sobre la organización de la Hacienda Pública en México durante la época de la Colonia, "…aprovechando en este importante aspecto de la Administración Pública, las noticias del historiador mexicano Lucas Alamán". Al respecto, señala que en el reinado de los últimos soberanos de la Casa de Austria, casi todas las rentas públicas habían sido arrendadas a capitalistas particulares; pero bajo el reinado de los monarcas de la familia Borbón, se hicieron las reformas sociales más útiles y entre ellas es necesario mencionar especialmente las que se refieren a la Hacienda.

> Todos los ramos que estaban arrendados se pusieron en *administración*, dividiéndose los ingresos de la Nueva España en los siguientes: 1°. "La masa común de la Real Hacienda; 2°. Los ramos destinados a España, y 3°. Los ramos ajenos…administrados por [el gobierno] o bajo su inspección". Pertenecían a la masa común, entre otros, las alcabalas y derechos sobre el *pulque o aguardiente de caña*, el *papel sellado*, la *lotería*, los productos de la *casa de moneda* y los productos de la venta de la *pólvora*, *salinas* y *media anata*. A estos ramos principales deben agregarse otros muchos menores o de algunos "estancados", es decir, cuyo *monopolio* correspondía al Erario. En cuanto a los ramos destinados a España estaban los *"estancados"* del *tabaco, naipes* y *azogue*. Estos ramos constituían la utilidad directa que el Gobierno de la Metrópoli percibía de la Nueva España, y oficinas especiales se encargaban del *tabaco* y la *pólvora*, y otros ramos a ciertos administradores, tales como el *papel sellado* y los *naipes.* (Las cursivas son mías).

En cuanto al origen sectorial de los ingresos gravados en la Nueva España de 1795 a 1810, los impuestos aplicados a los monopolios (*estancos de tabaco, pólvora, salinas, lotería, papel sellado, naipes, gallos, nieve, lastre*) representaban el 40% del ingreso bruto anual. Otro 20% correspondía a la minería por concepto de azogues, amonedación y diezmo (Sánchez Santiró, Ernest, 2008: http//www.um.es).

Según el *Censo-Guía de Archivos de España e Iberoamérica* (Gobierno de España, Ministerio de Cultura, http//censo.archivos.mcu.es):

> Los ramos estancados se refieren a los productos que tenían prohibición del curso y venta libre, establecidos como productos de regalía de la Corona, orientando por ello la exclusividad en su comercialización poniendo a su vez los precios a que fijamente se venderían. Dichas contribuciones eran canalizadas por la Real Hacienda [creada en 1597] a través de los ingresos por ramos directos y ramos particulares, a los cuales una vez deducidos gastos de administración eran remitidos a España. Este sistema tiene sus inicios en España desde la época de los Reyes Católicos cuando monopolizan la acuñación de la moneda, y es ampliado en el siglo XVII con Felipe IV, convirtiéndose en una constante del período borbónico y más concreto con Carlos III. Su finalidad es aumentar los beneficios fiscales de la monarquía, buscando una mejora en el gobierno de las finanzas.
>
> La política de establecimiento de *estancos* se enmarca con el objetivo de recuperar el control de los organismos, instituciones y cuerpos coloniales, dotándolos de funcionarios especializados y de probada fidelidad, a los que se les encargaría gestionar la recaudación a través del control por el Estado de determinados productos importantes. Este sistema es la clave de la tendencia a someter las distintas rentas a la administración directa de la Corona, abandonando progresivamente los sistemas de arrendamiento o asiento a particulares que habían imperado hasta ese momento, quedando solo arrendados aquellos estancos de rendimientos inseguros.

Siguiendo a Núñez Torrado, de la Universidad de Sevilla (2002), encontramos que: "Las reformas del Despotismo Ilustrado, características de la política española del siglo XVIII, dieron lugar a la instauración de un rígido centralismo, provocando la homogeneización de la estructura política y administrativa de todos los reinos pertenecientes a la Corona Española. Entre ellos se encontraba el virreinato de Nueva España, *"principal fuente de ingresos para la Corona"*.

"En el último tercio del siglo XVIII se produjeron las grandes reformas fiscales del virreinato de Nueva España, consecuencia de la nueva política implantada por los Borbones. La principal actuación a este respecto fue incorporar a la gestión estatal directa los oficios públicos enajenados y las rentas arrendadas".

La Corona no dudaría en apropiarse y administrar, por medio de licencias de exportación, el *estanco sobre los esclavos africanos* llevados a Indias, cuyo rendimiento aumentó mucho en los años ochenta y noventa del siglo XVI, durante la monarquía de Felipe II (Ladero Quesada, Miguel Ángel, http://books.google.com.).

Los Estancos en Nueva España

Alejandro de Humboldt (1811: http://www.antorcha.net./biblioteca_virtual/politica./ humboldt. caratulahtm) se ocupó en su *Ensayo político sobre el reino de la Nueva España* de las principales fuentes de la prosperidad pública y de las rentas del Estado, y entre éstas incluyó las provenientes de los siguientes monopolios por orden de importancia de sus ingresos:

1.	Real estanco del tabaco	4,500,000 pesos
2.	Renta de correos	250,000 pesos
3.	Real estanco de pólvora	150,000 pesos
4.	Estanco de naipes	120,000 pesos
5.	Estanco de papel sellado	80,000 pesos
6.	Estanco de juego de gallos	45,000 pesos
7.	Estanco de la nieve	30,000 pesos

A éstos habría que agregar otros estancos como la *sal*, el *mercurio*, que constituyeron también monopolios del Gobierno y *a los cuales fijaba precio a su antojo* (Carrasco Dávila, Alan, 2006: http://sicbara.com).

Siguiendo ese orden nos ocuparemos en seguida de describir las principales características de esos, y algunos otros, monopolios del Estado virreinal en la Nueva España.

Estanco del Tabaco

Como observa Luis Jáuregui (http://books.google.com.), en su obra *La Real Hacienda de Nueva España. Su administración en la época de los intendentes 1786-1821*, destaca el monopolio del *tabaco* por la importancia que tendría en los años posteriores a 1776, y porque constituyó el ejemplo más depurado del esfuerzo centralizador borbónico. El estanco del *tabaco* fue reorganizado por Gálvez para que su aparato administrativo *operara de manera autónoma* con respecto al resto de las burocracias del virreinato, y que sólo respondía a las órdenes del virrey y no estaba sujeto a las auditorías del Tribunal de Cuentas.

Florescano y Menegus (El Colegio de México, 2000: 377) señalan que:

> La forma como se organizó el estanco ilustra el sentido de otros monopolios creados en ese tiempo, aunque no con el mismo éxito. Desde 1747 se había tratado de crear el estanco del tabaco en Nueva España, a semejanza del que ya existía en la metrópoli y en Cuba desde principios de siglo, pero el proyecto encontró la resistencia de los cosecheros. Con todo, una real orden dispuso se estableciera en 1764. Comenzó a operar en 1765, con la participación activa del visitador Gálvez. Al principio se limitó a monopolizar la producción y venta del tabaco en rama, para lo cual se mandó que éste sólo se cultivara en las zonas de Córdoba, Orizaba, Huatusco y Zongolica, y que los agricultores vendieran toda su producción a la administración de la Renta del Tabaco a los precios señalados por ésta.
>
> Una disposición que popularizó el descontento hacia el estanco fue la de monopolizar la fabricación de puros y cigarros. La idea vino de Gálvez, quien se proponía transferir a la Real Hacienda las utilidades que obtenían los cigarreros particulares que compraban el tabaco en los almacenes del estanco y lo labraban y vendían por su cuenta. Después de varios intentos, en 1769 se instaló la Real Fábrica de Puros y Cigarros de México y se crearon las de Puebla, Querétaro, Oaxaca, Orizaba y Guadalajara.
>
> El monopolio de la fabricación y venta de los productos del tabaco afectó a sectores más amplios y pobres que los cultivadores: fabricantes, comerciantes y artesanos de las ciudades, generalmente de recursos medianos y pequeños, y a la numerosa población pobre de las ciudades que labraba el tabaco en sus domicilios o lo vendía ya manufacturado en las calles y comercios ambulantes.
>
> Otro resultado de la creación de las fábricas de puros y cigarros fue el impulso que le dieron a la formación de un cuasiproletariado de tipo industrial. Las dimensiones de estos establecimientos y la organización del trabajo que comenzaron a desarrollar, anticiparon conflictos laborales que no serían comunes hasta fines del siglo XIX.

Los autores citados concluyen que a pesar de estos problemas y de los conflictos con los cultivadores, la Corona siguió apoyando el monopolio del tabaco, pues como decía uno de sus administradores *"este establecimiento es la alhaja preciosa que el rey tiene en sus dominios de América"*.

Las utilidades que aportaba este ramo eran cuantiosas [El tabaco redituaba lo que los otros productos estancados en su conjunto] y no debe olvidarse que la creación y el éxito económico del estanco afianzó los lazos coloniales del país y heredó al siglo XIX una contradicción: "los ideales de libre empresa adoptados por los liberales chocaron

siempre con las necesidades de los débiles gobernantes de la primera mitad de ese siglo, ya que por la urgencia de ingresos, tuvieron que mantener el monopolio que antes habían condenado como símbolo de la opresión colonial".

Renta de Correos

Después de 1521 no había una organización formal en el servicio de correos. Es realmente durante la época del virreinato, cuando Felipe II, mediante un decreto expedido el 31 de mayo de 1579 en el Palacio de Aranjuez, nombra 'Correo Mayor de Hostas y Postas', a don Martín de Olivares, al cual da posesión de su cargo el Virrey don Martín Enríquez de Almanza, el 27 de agosto de 1580 (Servicio Postal Mexicano, 2008: http://www.sepomex.gob.mx).

El sistema postal contaba con correos y agencias en las ciudades de México, Veracruz, Puebla, Oaxaca, Querétaro y Guanajuato. Servía no sólo al rey, a los órganos de gobierno y administración, sino también a los particulares. Las cartas dirigidas a la Ciudad de México se distribuían en el Palacio Virreinal, y el destinatario pagaba el porte correspondiente al recibirlas. Después de Olivares, su teniente Alonso Díaz de la Barrera depositó la fianza exigida y asumió el cargo de Correo Mayor. Durante la época colonial hubo once correos mayores y cuatro administraciones de correos (México en el Tiempo, 2000).

El correo novohispano en sus inicios, concebido como *una empresa privada*, considerado un oficio 'vendible y renunciable' permanece por un espacio de 187 años en manos de particulares. Con la instauración de las Reformas Borbónicas en todo el imperio español, el servicio de correos, que hasta entonces estaba concesionado sobre la base de Mercedes Reales, pasa a ser una función prioritaria de la Corona Española y toca a don Antonio Méndez Prieto y Fernández, último Correo Mayor, entregar al Estado el Oficio.

Al consumarse la Independencia del país el 27 de septiembre de 1821, la Junta Provisional de la Regencia establece que la Dirección General de Correos dependerá de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Relaciones Interiores y Exteriores, y especifica que el correo subsistiría con los emolumentos que obtuviera de prestar el servicio. El 8 de diciembre de 1824, durante el gobierno de Guadalupe Victoria, se establece que la 'Renta de Correos' pase a depender de la Secretaría de Hacienda, a la cual permaneció adscrita hasta 1891, año en que pasó a la recién creada Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

Durante 67 años el correo fue considerado importante Renta del Estado, debido a los ingresos que por este concepto generaba. Al dejar de considerársele como tal pasa a ser reconocido, independientemente de los ingresos que generase, como un servicio público y el organismo adquiere el rango de Dirección General a partir del primero de julio de 1901 (Servicio Postal Mexicano, 2008: http://www.sepomex.gob.mx).

Estanco de la Pólvora

En cuanto a la fabricación de *pólvora,* Humboldt considera que "En Nueva España, como en la mayor parte de los países de Europa, [era] un derecho de regalía…". Por "motivos de seguridad…la pólvora constituía un insumo importante para las armas [y] la Corona debía tener el control de su producción. Posteriormente, su incorporación al proceso de extracción de minerales fue indispensable, se afirma en un estudio relativo a Chile (Villalobos R., Sergio y Sagredo B., Rafael, http//www.scielo.cl).

La producción de la *pólvora* fue una de las primeras materias que estancaron los Estados [por orden virreinal dada en 1571 (legislación mexicana (http://html.rincondelvago.com/legislación-mexicana)], no sólo para monopolizar la fabricación y venta (ejerciendo una mayor presión fiscal) sino principalmente evitar riesgos y competencias.

Los ramos de la Real Hacienda de la Corona Española en la Nueva España conocieron dos sistemas distintos de organización: a) la administración de rentas por parte de un encargado en nombre del Rey, y b) concesionando la renta a un particular, llamado *"asentista"*, que por iniciativa propia asumía la responsabilidad de la empresa, comprometiéndose a entregar una cantidad prefijada por uso del *estanco.*

Desde que la elaboración de la pólvora se incorporó como ramo de la Real Hacienda en 1569, lo hizo bajo el sistema de arrendamiento y así se mantuvo durante los reinados de los soberanos de la Casa de Austria. Posteriormente, en 1759, la administración borbónica, buscando imponer las ideas centralistas de administración, transformó todos los arrendamientos en administraciones dirigidas directamente por funcionarios de la Corona, entre ellos el de la *pólvora.* Tal innovación produjo magros resultados y diversos problemas que orillaron a la Corona, en el mismo año, a volver a administrar la *pólvora* a través del sistema inicial de arrendamiento, que subsistiría hasta el año de 1767. Los requisitos solicitados por la Corona para el arrendamiento de la Real Hacienda de *Pólvora* mantuvieron el mismo esquema de exigencia que el resto de los estancos existentes, que consistían en:

1º. Ordenar públicamente el concurso de arrendamiento.
2º. Cumplir con las peticiones solicitadas por la Corona, como:
   a) Determinar la cantidad de dinero que se comprometía el asentista a pagar a la Corona por el término estipulado del arrendamiento;
   b) Fijar los precios a los que se vendería la *pólvora*, salitre y aguafuerte;
   c) Emitir prohibiciones respecto de la fabricación de la *pólvora* y venta de estos géneros a personas que no fuera el asentista, aclarando las penas a las que se verían sujetos de hacerlo;
   d) Prohibir traer dichos materiales de otros lugares;
   e) No admitir pujas posteriores al remate;

f) Los gastos no previstos que se ocasionaren en la fábrica (incendios) correrían por cuenta del asentista, y
g) La Corona fijaba la cantidad de indios que se comprometía a entregar al asentista.

3º. Celebrar el contrato pertinente.

La Corona, además, tenía la potestad de establecer nuevas condiciones a los asentistas, determinando la calidad del producto fabricado y la cantidad utilizada de cada ingrediente (carbón, salitre y azufre), obligando al asentista a llevar un libro de cuentas, además, de que se le realizarían visitas de auditoría cuando las autoridades lo juzgaran pertinente (Angelotti Pasteur, Gabriel, 2004). A partir de 1766 el monopolio de la pólvora se vería sometido al creciente intervencionismo estatal (Núñez Torrado, Miriam, 2002).

Estanco de Naipes

En un estudio sobre la baraja novohispana (Grañén Porrúa, María Isabel), encontramos que los *naipes* llegaron hasta América desde los primeros encuentros de las dos civilizaciones. Las cartas se traían de Europa, donde se producían en grandes cantidades. Sin embargo la afición americana era constante como para esperar varios meses a que llegaran los naipes del viejo continente, por cuanto el juego de naipes se popularizó rápidamente, de tal suerte que su fabricación se inició en la Nueva España. Los juegos de azar tuvieron opiniones reprobatorias por los pleitos o riñas, los escándalos y las ruinas económicas de las familias, lo cual originó la creación de normas que prohibían los juegos de apuestas. La más antigua que se dio data de 1525. Una manera de controlar los juegos fue la producción de naipes, por lo que desde principios del siglo XVI, la Corona vedó la manufactura de barajas en el Nuevo Mundo. Sin embargo, a pesar de las prohibiciones, la fabricación de los naipes continuó durante el virreinato. La Corona intentó prohibir los juegos de apuesta bajo estrictas condiciones, mas sus propósitos no tuvieron eficacia, por lo que, a mediados del siglo XVI, Felipe II decidió convertir un divertimento, como el juego de naipes, en una fuente de ingreso para la Real Hacienda. Así, el 13 de septiembre de 1552, el Rey mando establecer un *estanco* encargado de la producción y distribución de las barajas en las Indias, tal como funcionaba en Europa, el cual debía proporcionar una renta estable a las cajas reales.

Estanco de Papel Sellado

Luis Jáuregui, en su libro *La Real Hacienda de Nueva* E*spaña. Su administración en la época de los intendentes 1786-1821*, nos comenta que los ingresos fiscales de la Real Hacienda abarcaban al tipo de renta denominada *estancos*. Esta renta se dividía a su vez en: a) *estanco* de *bienes que monopolizaba* la Corona y b) el de *servicios*. Creado 'con el único objeto de obtener por este medio ingresos que le resultaría más difícil conseguir por las vías fiscales conocidas'.

Por lo respecta al *papel sellado*, el cual caería en la segunda categoría de *estanco* antes mencionada, se dejó de aceptar el papel sin sellar determinando el consumo de cada región, ya que 'con ningún motivo ni pretexto' podían los jueces, administradores e intendentes habilitar *papel*. Ello le daba a la Corona mayor control sobre esta renta y, consecuentemente, mayores ingresos' (Jáuregui, http://books.google.com/books... ESTANCO...).

El Estanco del *Papel Sellado* establecido por la *Pragmática* dada en Madrid el 28 de diciembre de 1638, garantizaba la legalidad de todos los documentos públicos o privados, y al afectar a todos los vasallos proporcionaba sustanciales rentas al erario. Lo administraba un comisario especial en el territorio de cada Audiencia; las Cajas Reales lo expedían al por mayor y los corregidores lo distribuían en sus respectivas provincias. Al hacerse cargo de ello la Real Renta del Tabaco su administración mejoró, pues su venta se hacía en sus Estanquillos (Gobierno de España, http://censoarchivos.mcu.es/).

Cabe recordar que don Miguel Hidalgo y Costilla, además de abolir la esclavitud, habría de eliminar el *papel sellado*, además de otros tributos y varios estancos, en su Bando del 29 de noviembre de 1810 (Aguirre Moreno, http://www.letrasjuridicas.com).

Estanco del Juego de Gallos

En España y Portugal se jugaron gallos desde la Edad Media y los famosos 'gallos jerezanos' fueron exportados a las Indias desde el siglo XVI. El juego de gallos se diferencia de los otros juegos de azar en que en éstos sólo hay un afán de lucro o ganancia, mientras que en el primero el espectáculo se une al lucro. Las peleas de gallos quedaron incluidas en el grupo de las rentas o masa común de la Real Hacienda desde 1727. Esta renta podía ser administrada por los oficiales reales o arrendada a particulares en forma de asiento o contrato. El asentista pagaba una cantidad fija por 10 años y los gastos y utilidades corrían por su cuenta (Lozano Armendáriz, Teresa, http://. ejournal.unam.mx/).

En 1701 se prohibió el juego de gallos 'para que en ningún tiempo se pueda continuar ni usar más de él', pero esta prohibición era sólo para la Nueva España: 'la llegada de la nueva dinastía no supuso cambios en la actitud oficial contraria al juego de gallos. Pero el deseo de incrementar los ingresos de la Real Hacienda continuaba presionando más todavía que en las centurias anteriores hasta conseguir un cambio de opinión de Felipe V'. Así, en la década de 1720 se derogaron las disposiciones prohibitivas y se abrió una nueva etapa para la práctica de las peleas de gallos.

Los renglones del presupuesto oficial se nutrían de los monopolios y de la injusta tributación que afectaba a los sectores más pobres. Las peleas de gallos y los juegos de azar (junto con el tabaco) eran de los estancos que más producían (Olivé Negrete, Julio César, 1981: http://plazayvaldes.es/libro).

Estanco de la Nieve

Según González de la Vara (http://www.ejournal.unam.mx). "En nuestro país, las primeras noticias de un asiento de la nieve se remontan a 1594 en la Ciudad de México…Para gozar de esta entrada los ayuntamientos y la Real Hacienda tuvieron que idear desde un principio toda una organización burocrática para controlar la producción y venta de [hielo] nieves y helados. A este derecho de exclusividad dado a un particular, y avalado por el gobierno, se le llamó asiento…".

En la Ciudad de México el ayuntamiento mandó que se hiciera pregón del remate del asiento apenas el 27 de mayo de 1596. "Durante los tres siglos de la Colonia se celebraron cientos de contratos de arrendamiento del estanco de la nieve… que ponen de relieve los puntos de interés para la Corona sobre la administración de los asientos…".

> El transporte del hielo [que se surtía en México y Veracruz del *Popocatépetl* y del *Pico de Orizaba* respectivamente], además de contar con las dificultades propias de su conservación, se enfrentaba también a la burocracia colonial en las aduanas para que se hiciera una inspección de rutina…en ocasiones durante varias horas…Para mediados del siglo XVIII, todos los contratos contenían una cláusula al respecto: Que en las garitas de la ciudad no se detuviere la nieve, sino que pase a la hora que entrare, por la merma que padece en caso contrario.
>
> Este privilegio…unido a la corrupción del aparato burocrático, produjo en ocasiones…nuevas dificultades. Para aprovechar que las nieves estaban exceptuadas de la revisión aduanal, algunos contrabandistas de diversos productos prohibidos… [los] escondían entre los hielos [e] introducían de esa manera las mercancías a las ciudades.
>
> Lo exageradamente centralizada que estaba la administración virreinal [unido a la corrupción del aparato burocrático] obligaba a que los trámites y averiguaciones relacionados con el estanco de la nieve se tuviera que llevar a cabo casi sin excepción en la Ciudad de México…Al ver estas dificultades las autoridades aceptaron que los asentistas pudieran utilizar los servicios de gestores y abogados [que con] el tiempo surgieron algunos ...ya especializados en los problemas de administración de los estancos…
>
> El sistema de los estancos, con sus mecanismos burocráticos que agravaban las dificultades de tipo práctico, era necesariamente un freno para el desarrollo pleno de todos los ramos que quedaban bajo el control real. El sistema de remates obligaba a los asentistas a elevar sus precios para cubrir el dinero invertido en el remate y las fianzas que debían pagar. Además, al convertirse en beneficiarios de un monopolio, carecían del estímulo que una competencia podría brindarles.

> Finalmente, en el año de 1855 ocurrió la completa derogación del estanco de la nieve "haciendo énfasis en los problemas prácticos y administrativos que este monopolio real causaba a la Corona y los particulares, y durante su corta supervivencia en el México independiente.

La Casa de Moneda

El renacimiento de la minería, después del agotamiento de los placeres de oro, con un nuevo rostro en técnica y organización con el descubrimiento de vetas de plata en la década de los 1530, llevó a la formación de asentamientos especializados de un tipo nunca visto en el país, los llamados *"reales de minería"*. Las ganancias fueron grandes, tanto que la Ciudad de México abrió su propia casa de moneda para acuñar el resultante de una producción ya considerable (García Martínez, en El Colegio de México, 2000: 265).

La *Casa de Moneda* fue establecida bajo el primer Virrey, don Antonio de Mendoza, por real cédula de 11 de mayo de 1535. Observa Humboldt que era "…la más grande y rica de todo el mundo…muy digno de la atención de los viajeros por el orden, actividad y economía que reina en todas las operaciones de la amonedación".

A partir de 1824 se empezó a acuñar el peso de plata con el águila mexicana, pero las transacciones utilizaron libranzas y letras de cambio. La falta de bancos y de un sistema monetario moderno iba a pesar sobre el comercio, aunque las *casas de moneda* de Durango, Culiacán, San Luis Potosí, Chihuahua, Zacatecas y la Ciudad de México acuñaron entre 1825 y 1842, cerca de 60 millones de pesos de oro y plata (Vázquez, Josefina Zoraida, en El Colegio de México, 2000: 559).

El Banco de Avío de Minas

En la historia de los bancos de *"avío"* en México podemos distinguir un *período colonial* y un *período independiente"*.

Durante el *período colonial* la fuerza económica descansaba fundamentalmente en las agrupaciones religiosas, actuando como prestamistas. Con la llegada de los Borbones se fortalece el control político y económico de la Nueva España, creando instituciones de crédito para sustituir a la Iglesia y a los comerciantes, fundando en 1784 el primer banco refaccionario en América: el *Banco de Avío de Minas* (Escolástico, http://arqhys.com).

En efecto, ya en el último cuarto del siglo XVIII, cuando llegó el visitador Gálvez a la Nueva España, una de sus primeras actividades fue la de establecer contacto con los mineros, informarse de la situación de esa industria y promover las reformas necesarias para su desarrollo. Puso en marcha un abanico de reformas encaminadas a impulsar la minería y otorgar al grupo de mineros una situación política especial.

¿Cuáles fueron los resortes que impulsaron el crecimiento sostenido de la producción minera? La fundación del Consulado de Minería, del Tribunal General de Minería, del *Banco de Avío* y de la Escuela de Minería, la promulgación de las nuevas *Ordenanzas de minería* (1783), las exenciones fiscales, y la rebaja de los precios del azogue y de la pólvora, ingredientes esenciales en la amalgamación y excavación de metales. Para el sostenimiento del Banco se le concedió un real de cada marco de plata introducido en la Casa de Moneda de México, por lo que se estimó que podría reunir una renta anual de 160,000 pesos (Florescano y Menegus, en El Colegio de México, 2000: 406).

El Estanco del Azogue

De todos los estancos que se crearon en el periodo colonial algunos destacaron en términos de ingresos para la caja real de Madrid, como el del mercurio o azogue (Villalobos y Sagredo, 2004, http://www.scielo.cl). Los ingresos que obtenía el gobierno colonial por el *estanco del azogue* fueron muy importantes, ya que el mercurio era fundamental para la minería (Flores Rangel, 2005: www.google.com/search.ESTANCO...).

En opinión de Omar Guerrero:

> …el Estado que surgía de las vetustas entrañas del Impero universal agonizante alcanzaba, con estas instituciones modernas [los estancos], nuevas capacidades empresariales que le habilitaban para asumir compromisos mayores.
>
> Uno de estos compromisos de gran envergadura era la reorganización de una antigua empresa pública, la corporación estatal del mercurio, quizá la pionera y la más compleja de las establecidas en Europa en los albores del Estado absolutista.
>
> Conscientes de la importancia estratégica del azogue, los soberanos de la Casa de Austria asumieron su control como asunto principal de gobierno. La Corona dispuso el *estancamiento* del mercurio el 4 de marzo de 1559, incluyendo su explotación y expendio. A partir de esta fecha el tráfico del azogue en los centros de producción minera quedó prohibido en cuanto monopolio de la Real Hacienda (Guerrero, 1994: 181-182).

Tiempo después, en 1708, se forma en el seno del Consejo de Indias una *Junta de Azogue* con objeto de administrar las fábricas respectivas y recabar los ingresos, mismas que con las reformas borbónicas pasan un año después (1709) a una nueva institución: *la Superintendencia General*.

> La planta de esta empresa pública primigenia –agrega Guerrero– estaba formada, además del superintendente, por un contador, oficial, oficial segundo, escribano

> de cámara, oficial de escribanía, balanzario, abogado del fiscal, asesor, alcalde, solicitador en México, dos almaceneros, ministro ejecutor, cabo y 15 guardas.
>
> Tal como se puede colegir por la planta de la empresa su giro era básicamente mercantil, pues su encomienda era la de recibir el azogue de España y repartirlo en las minas novohispanas. Despachaba las órdenes en su esfera de competencia, expedía las libranzas para los oficiales reales de México para los gastos de administración, remesas de dinero y compras.
>
> En su calidad de empresa realizaba, además de estas actividades administrativas otras relativas a su objeto…faenas todas ellas alejadas de las típicas tareas de gobierno. El español en las Indias era un empresario público.

En cuanto a la manera como se desempeñaba la empresa pública del azogue, es ilustrativo el pasaje que del *Informe* del Marqués de Sonora al Virrey Fray Antonio Bucareli y Ursúa en 1774 rescata Omar Guerrero (1994: 189-190) a saber:

> Así encontró José de Gálvez a la empresa pública del azogue en 1765, cuando visitó la Nueva España. La única modificación hecha por Gálvez, de acuerdo con el Marqués de Croix, fue una que transpira el sentido público del estanco y que consistió en la venta a menor precio a mineros pobres, que *es éste el único medio de evitar el monopolio de muchos aviadores y mercaderes que lo socavan por mayor y lo menudeaban a precios excesivos, defraudando a los miserables del alivio que hoy han logrado, y al Estado del beneficio que le produce la multitud de pequeñas porciones de plata que saca la gente de las minas desiertas, nuevas cetas y terrenos de escorias.*
>
> [Y concluye el *Informe*:] "En otras palabras, *el Estado suprime el beneficio de unos en perjuicio de muchos, aliviando la pobreza de las clases desposeídas a la par que aumenta la producción minera y saca beneficio del estanco"*. (Las cursivas son mías).

Ahora bien, por cuanto el fomento de la minería fue objeto de particular preocupación para las Cortes, se dictaron medidas para su fomento, y en especial el comercio relativo al *azogue*, cuya libertad de explotación y comercio se estableció para América por Decreto de 26 de enero de 1811, exentándolo de todo derecho por su importancia para la minería de oro y plata.

En efecto, en el Decreto de las Cortes de España para la *Libertad del comercio del azogue* se expondría:

> "Deseando...que el importante ramo de minería…tenga el aumento posible, y considerando que el *estanco de azogue*…retrae...de la útil y costosa empresa

> de descubrir y labrar minas de azogue…en la seguridad de ser un artículo de comercio, libre, exento perpetuamente de todo derecho, o de la parte que el minero debiere contribuir…y consultando el Consejo de Regencia y los diputados de Indias a las Cortes a favor de la libertad y franquicia de tan necesario auxilio para las operaciones de las minas de oro y plata…[las Cortes] han venido a decretar la derogación de las disposiciones…que contradigan la libertad del comercio en dicho mineral y la seguridad del dominio absoluto y perpetuo del minero, con tal que en seguirlas y labrarlas observe las reglas dadas por punto general en la materia…" (Suprema Corte de Justicia, http://www.bibliojuridica.org/libros).

En resumen, podemos concluir, con Omar Guerrero (1989: 373), que: "Los estancos son la forma primigenia de la empresa pública mexicana [y] constituyen una experiencia … muy antigua ensayada exitosamente desde la época del Virreinato".

Los estancos menores: El Estanco de Cordobanes

En 1529 y 1619 entre los curtidores y zapateros de la Ciudad de México se introdujo un grupo de comerciantes que compraban las pieles curtidas a los primeros para vendérselas a los segundos, elevando en este tránsito el precio de las pieles curtidas e implantando un monopolio en la venta de este artículo.

La intervención del ayuntamiento y de la administración española en ambos casos fue contraria a los comerciantes, y en la última ocasión se dio un salida a la disputa con la fundación del *Estanco de Cordobanes*, sitio único donde se podían vender las pieles curtidas y donde sólo lo podían hacer los artesanos curtidores (Florescano, Enrique, *et. al.*). El estanco de *cordobanes* (al igual que los de alumbre, plomo y estaño) tuvo la peculiaridad, en contraste con otros monopolios estatales, de no originar ningún personal administrativo adicional (Covarrubias, José Enrique).

La Revolución de Independencia

Las Cortes de Cádiz

Las nuevas teorías sociales y económicas se infiltraban copiosamente en España a pesar de todas las precauciones. Las Cortes de Cádiz inician ostensiblemente la reforma económica suprimiendo las mitas y encomiendas, se liberaliza la producción y se anulan en la Nueva España los *estancos menores* de cordobanes, alumbre, plomo y estaño, por decreto del 17 de enero de 1812 (Mayagoitia, A.; Garritz, A, 1991; Vera Estañol, Jorge), resultado de los cambios importantes en la hacienda pública ocasionados por los decretos liberales de la Cortes (Sierra Casasús).

Previamente las Cortes de Cádiz habían intentado modificar la administración Virreinal de Nueva España hacia finales de septiembre de 1810. Se hizo un ejercicio de liberación

de algunas actividades económicas, principalmente las que se referían a los monopolios o *estancos* estatales a tres meses de la reunión de Cádiz. Los diputados americanos propusieron entre otras reformas dos que implicaban un cambio administrativo fundamental. La bancada americana solicitó a las Cortes que legislaran sobre la eliminación de todos los *estancos estatales* y en su lugar sugerían que se aplicaran impuestos sobre la producción de los bienes anteriormente estancados.

Los decretos que eliminaron los monopolios estatales de tabaco, sal, cordobanes, alumbre, plomo y estaño fueron aprobados entre abril de 1811 y octubre de 1812. Posteriormente, Fernando VII habría de emitir el 4 de mayo de 1814 el decreto mediante el cual declaraba nula la Constitución de Cádiz, restaurándose en los meses posteriores las instituciones del Antiguo Régimen. En el caso de los *estancos*, formalmente eliminados mediante uno de los decretos del 13 de septiembre de 1813, fueron restablecidos los de la pólvora y los naipes el 16 de enero de 1815 (Jáuregui, Luis).

La emancipación de Nueva España

Sin embargo, "aires libertarios" –advierte Flores Caballero– soplaban por todos los confines y amenazaban con llevar los cambios y progresos logrados más allá de las intenciones de los reformadores españoles. El principio de *lo que era bueno para el Estado debía ser bueno para los súbditos* y el *pacto divino que le daba justificación al Estado español*, se habían desgastado considerablemente en trescientos años. Por todas partes los mexicanos se replanteaban este principio y se empezaba a cambiar su sentido. *Lo que era bueno para el individuo*, se decía, *lo sería para el Estado*, y éste habría de cumplir mejor su función *como vigilante* en un orden armónico en que *se afirmara la libertad individual frente al mismo Estado*. Los principios del liberalismo comenzaban a echar raíces en México. (Flores Caballero, 1981: 43).

Los insurgentes, y enseguida el Gobierno independiente de México durante sus primeros treinta años, muy poco avanzaron sobre las disposiciones de las Cortes de Cádiz, precisamente porque la guerra de Independencia y las luchas políticas de los partidos liberal y conservador instituyeron un régimen militar en el país, que culminó en los tiempos de Santa Anna.

Mientras la Constitución de Apatzingán (1814) declaraba que ningún género de cultura, industria o comercio podía ser prohibido a los ciudadanos, conservó los *estancos* destinados a 'la subsistencia pública'. Posteriormente, por decreto del 21 de octubre de 1822 se prometía la libertad de la siembra, manufactura y tráfico del tabaco; sin embargo el 9 de febrero de 1824 nuevamente se legaliza y reglamenta el estanco de dicho artículo. Después sucesivas disposiciones franquearían y prohibirían alternativamente la industria y el comercio de ciertos artículos, como el azufre, el salitre y el mismo tabaco.

La lucha por la independencia de México de Hidalgo y Morelos persiguió varios objetivos. No sólo fue militar, sino también política e ideológica, e introdujo las ideas de la Ilustración.

En su Bando del 29 de noviembre de 1810, Hidalgo abolió la esclavitud, pero además perseguía liberar al pueblo de las pesadas cargas impositivas del régimen colonial tales como los tributos, el importe que los litigantes pagaban al tener que usar necesariamente *papel sellado* en todas sus diligencias; los *estancos* que prohibían la venta libre de algunos productos, reservando su venta sólo a ciertos lugares y con un precio previamente fijado.

Morelos, por su parte, propuso leyes generales e iguales para todos, creadas para desterrar la pobreza y la indigencia, moderando la riqueza de que gozaban algunos. Pero también se ocuparía de las cargas impositivas, proponiendo un sistema menos gravoso que los *estancos*, las alcabalas y los tributos (Aguirre Moreno, Judith).

En efecto, tanto en los *Sentimientos de la Nación*, como en varios planes y bandos Morelos se pronunció a favor de quitar, además de la infinidad de tributos e imposiciones agobiantes, los *estancos*, como la *fábrica de barajas*, *colores* y la *pólvora*, para que todos pudieran trabajar sus vetas, dejando sólo los *tabacos* para sostener la guerra (Morelos, 1813). En otro momento habría de manifestarse en favor de "…quemarse el tabaco que se encuentre, así en rama como labrado,…para que [los pueblos] se acostumbren a privarse de este detestable vicio tan dañoso a la salud".

Será la Constitución de 1857 la que venga a fijar de una vez y para siempre los fundamentos del nuevo régimen en materia de contratos, declarando que: "son garantías del individuo la libertad de industria, trabajo y profesión, y el aprovechamiento de sus productos, la libertad de asociación, la extinción de los monopolios, *estancos* y prohibiciones a título de protección a la industria…" (Vera Estañol, Jorge).

La Secretaría Virreinal

En su obra *Burocracia y burócratas en México, 1742-1835*, Linda Arnold (1991) señala que la Corona Española había decidido profesionalizar a la burocracia oficinista virreinal en el periodo que va de 1740 a 1750, por cuanto ya para la década de 1730 los virreyes empezaron a sentir la necesidad de contar con ayudantes experimentados que entendieran algo del trabajo que se hacía en la oficina del imperio. Para resolver el problema con que se topaba cada nuevo virrey, la Corona, en 1742, confirió el título real de *"secretario virreinal"* a Francisco Fernández Molinillo. Con dicho título, la Corona subrayó la necesidad de ayudantes experimentados y confiables que asistieran a los virreyes.

Por consecuencia, el nombramiento de Fernández Molinillo inició la profesionalización del personal del Virrey. Durante los siguientes 15 años, los virreyes y secretarios que se

sucedieron procuraron el apoyo de las autoridades peninsulares para el nombramiento de un pequeño cuerpo de personal oficinista permanente que ayudara en la tarea de recibir, expeditar y archivar la correspondencia. La Corona respondió en 1756 con la emisión de una cédula real que creaba una *"secretaría virreinal permanente"* de tres oficinistas asalariados con títulos reales. De esta suerte, la *secretaría virreinal* que tramitaba el papeleo del imperio en la Ciudad de México, contribuyó a la consolidación geopolítica del país después de la Independencia. Dicha cohesión se forjó en la época de finales de la Colonia, a medida que los tecnócratas borbónicos llevaron a la práctica políticas y programas uniformes en el reino de Nueva España.

En las ocho décadas que precedieron a la Independencia, los sucesivos secretarios virreinales organizaron el trabajo de dicha secretaría sobre la base de asuntos y temas que incluyeron a los llamados *estancos* o monopolios del Estado. De esta forma, la atención de sus asuntos habría de reflejarse en las estructuras administrativas de la *secretaría virreinal* organizada en secciones, mesas y departamentos durante los años de 1773, 1788, 1790 y 1797 respectivamente para atender los asuntos relativos a la renta del *tabaco*, los *naipes*, el *Monte de piedad*, los *azogues*, la *lotería*, la *casa de moneda*, el *banco nacional*, las *salinas*, el *cáñamo* y el *lino*, la renta del *aguardiente de caña*, la producción de *pólvora*, el comercio del *mercurio*, la *menta*, la fundición de metales (Arnold).

Del Estanco a la Empresa de Participación Estatal en el siglo XIX

Empresas gubernamentales y mixtas

Tadeo Ortiz (1788-1833) abordó el tema de los monopolios en su obra *México considerado como nación independiente y libre* (1987), escrita en 1832, al señalar que "Para dar una idea de la teoría fiscal del gobierno español en México, consignamos … el inventario de sus *estancos* desaparecidos en la mayor parte con la adquisición de la independencia. Contaba su administración complicada y dispendiosa, con los *estancos* de azogue, de *alumbre*, de *nieve*, de *naipes*, de *juego de gallos*, de *cobre*, de *cordobanes* (estos dos se habían abolido antes de la emancipación), con los asientos o estancos monopolizados de *bulas de cruzada*, de *pulques*, *vino mezcal*, de *oficios vendibles y renunciables*, *bancos de procuradores*, *oficios públicos y escribanos y curiales* denominados *de provincia*; además de los *estancos* formales de *tabaco*, *salinas* y *pólvora*, todavía existentes, pero que los Mexicanos no tardarían en abolir".

Al ocuparse de Tadeo Ortiz, en su ensayo *Uno de los primeros teóricos del México independiente: Simón Tadeo Ortiz de Ayala*, Chanes Nieto repasa la obra en cuestión, cuyo Capítulo IV contiene sus "Proposiciones Generales para el Mejoramiento de la Administración Pública". Entre las *"reformas y mejoras"* a cuya atención se debería fijar el gobierno se encuentra la "*Creación de empresas por el gobierno o participación de éste en ellas*". Asimismo, *"Un gobierno recién establecido que tiene que intervenir*

en tantas y tan grandes empresas, si ha de sacar de su abatimiento a la patria y hacerla florecer, debería crear nuevos empleos, para que dirigiesen estos establecimientos útiles y sólo capaces de hacer progresar pronto la agricultura, industria y comercio que exigen nuestras nuevas relaciones y crédito nacional…en tanto que rendirían al Estado dentro de poquísimo tiempo muchos millones".

De tal suerte, Tadeo Ortiz –agrega Chanes Nieto– previó expresamente la constitución de *empresas de participación estatal* al proponer que *'...el gobierno general y en particular de Guanajuato prestarían un gran servicio a la nación y a la minería si por medio de los estímulos de los privilegios temporales, franquicias y demás resortes, excitan el celo de una compañía de su explotación, entrando los gobiernos a la empresa en calidad de accionistas'.*

¿De qué manera?: Tadeo Ortiz propondría "…proporcionar un capital suficiente, sino para llenar la totalidad de los costos…a lo menos para que el gobierno se pusiese al frente y animara a los particulares, que por medio de compañías y acciones…proporcionadas a las capacidades y haberes de todo, se facilitara lo restante, y por este medio reunir dos o tres compañías empresarias compuestas de la concurrencia del gobierno general, de todos los gobiernos de los estados, municipalidades, corporaciones…en calidad de accionistas, de todos los propietarios y hacendados, de los comerciantes y mineros y cuantos ciudadanos pudiesen…nombrando entre todos una *junta directora* que entendiese en todo, dejando al gobierno únicamente la alta inspección…convencido como debe estarlo, que el interés individual es la guía más segura de las empresas industriales…que reglamentadas se entorpecen y contradicen, y no puede pertenecer otra cosa a la *administración* que fomentarlas, estimularlas y protegerlas".

El Banco de Avío para el fomento de la industria nacional

Ya durante el *período independiente*, la industrialización fue el sueño de algunos visionarios que lucharon contra múltiples obstáculos: aquellos que viajaron por Estados Unidos y Europa apreciaron la revolución que significaba la máquina de vapor y se contagiaron del entusiasmo de promover su uso en México o de convertirse en industriales.

Como observa José Juan Sánchez (2004: 147) "El esfuerzo más notable de la época en este ramo de la administración pública lo constituye la creación del Banco de Avío". Y nos recuerda, citando a Flores Caballero (1981, 1988), que el Banco "…nació como un proyecto del gobierno, porque, dado el desorden político y administrativo, los capitalistas no querían arriesgar sus inversiones en negocios productivos".

La fundación del *Banco de Avío* que pretendía proporcionar crédito, animó a algunos mexicanos. Alamán se percató con claridad de los problemas que suponía el desarrollo industrial: la necesidad de capital, de mecanización, de exención de impuestos para

la importación de maquinaria y tarifas protectoras (Vázquez, Josefina Zoraida, 2000). Lucas Alamán fundó en 1830 el *Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional,* primero en la Historia Económica de México, por cuanto debían "…procurarse fábricas que produzcan los artículos de mayor consumo y que sean también más fáciles de establecer". Con esto se pretendía sustituir el viejo sistema artesanal y dependencia de géneros importados con un sistema de fábricas modernas cuyo capital, maquinaria y asistencia técnica proviniera de una institución estatal de fomento industrial.

La idea fundamental de Alamán era que *el establecimiento de esas fábricas debía ser fomentado por el Estado*.

Dentro de este contexto, el 16 de octubre de 1830 con la aprobación los miembros de las cámaras de Diputados y de Senadores y con la sanción inmediata del Presidente Anastasio Bustamante, entró en vigor la *Ley del Banco de Avío para Fomento de la Industria Nacional*, con un capital inicial de un millón de pesos que debería provenir de la quinta parte de los derechos aduaneros que se devengan por la importación temporal de géneros de algodón.

Se deja la administración en manos de una *Junta Directiva* presidida por el Secretario de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores cuyo titular era Lucas Alamán. El 5 de noviembre de 1830, el Banco de Avío celebró la primera sesión de su Junta Directiva, cuyos integrantes no gozarían por el momento de sueldo alguno.

El Banco otorgaría créditos a tasas de interés inferiores a las que entonces prevalecían en el mercado de valores, promoviendo la inversión privada en actividades industriales, ofreciendo además la posibilidad de obtener maquinaria moderna al costo.

La actuación del Banco fue notable a pesar del desfavorable entorno político en que se desenvolvió. La Junta Directiva cometió errores costosos para el Erario Nacional, fue víctima de acontecimientos negativos fuera de su control, y adoptó decisiones francamente inmorales. El Banco otorgó préstamos a negocios que o bien nunca llegaron a establecerse o bien tuvieron una efímera e improductiva existencia. Por presiones políticas el Banco de Avío se vio obligado a otorgar elevados préstamos ajenos a los fines de fomento industrial, u otros que distaron mucho de estar regidos por las normas más elementales de la ética administrativa y financiera.

Sin embargo, la política económica impulsada por los conservadores, que llevó a la fundación del *Banco de Avío para el Fomento de la Industria,* permitió, con los préstamos que facilitó, la fundación de varias empresas agro-industriales, casi una decena de fábricas de textiles de algodón, una fábrica de vidrio, una de ornamentos para edificios y aserradero, varias fundiciones y talleres mecánicos, una fábrica de papel, otra de blanqueo de cera y unas cuantas de textiles de lana (Potash, 1986). Las fábricas promovieron el crecimiento de oficios y servicios especializados, el aumento inmediato

en el ramo constructivo; enseguida el incremento de la arriería, la proliferación de sastres, zapateros, fabricantes de jabón, plateros, relojeros, molineros, panaderos, que aparecían no sólo con el crecimiento demográfico, sino también por el aumento en el consumo que produjo la generación de empleos en las fábricas (Ribera, 2002).

El Banco, precursor de la actual Nacional Financiera, tendría un doble propósito: por una parte, permitía la intervención del Estado en la economía y, por la otra, intentaba resolver un problema político al permitir el acceso de la clase industrial hacia los grupos privilegiados.

Finalmente es justo hacer notar –como lo hace Robert Potash– que se consiguió el propósito de introducir técnicas y métodos avanzados y que, 'si bien sobrevinieron errores inevitables, esta institución pública abrió el camino a la iniciativa privada y propició la formación de un grupo de empresarios mexicanos', concluye Flores Caballero (1981).

"En 1842 Santa Anna decretó el fin del Banco sin más razón que la de apropiarse de sus fondos para propósitos personales" (Arrioja Vizcaíno, Adolfo).

> *En suma, "Los estancos son la forma primigenia de la empresa pública Mexicana; y constituyen una experiencia mexicana muy antigua ensayada exitosamente desde de la época del Virreinato"*, como afirma Omar Guerrero.

Como veremos en los siguientes capítulos, la administración paraestatal vino a representar un auténtico patrimonio social y sus entidades se encontrarían sujetas a objetivos múltiples constitucionalmente establecidos, con base en los cuales se explica y se entiende el papel histórico que les correspondió desempeñar y la marcada importancia socioeconómica por ellas adquirida (Bravo Ahuja, Víctor, en INAP, 1986: 83).

Bibliografía

Angelotti Pasteur, Gabriel (2004), *Artesanía prohibida,* México, El Colegio de Michoacán, CONACULTA, INAH, Universidad Autónoma de Yucatán.

Arnold, Linda (1991), *Burocracia y burócratas en México, 1742-1835*, Comisión Nacional para la Cultura y las Artes, Editorial Grijalbo.

Bravo Ahuja Ruiz, Víctor (1986), "La formación de cuadros directivos en las empresas públicas de México", en Instituto Nacional de Administración Pública, *Diversos Tópicos sobre la Empresa Pública en México*, México, INAP/PRAXIS 73.

Crossman, R.H.S. (1965), *Biografía del Estado Moderno*, México, Fondo de Cultura Económica.

Flores Caballero, Romeo (1969), *La Contrarrevolución en la independencia. Los españoles en la vida política, social y económica de México (1804-1838),* México, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, Nueva Serie 8.

------- (1981), *Administración y Política en la Historia de México*, México, Ediciones INAP, Instituto Nacional de Administración Pública.

Florescano, Enrique y Menegus, Margarita (2000), "La Época de las Reformas Borbónicas", en El Colegio de México, *Historia General de México,* Versión 2000, México, El Colegio de México.

Foucault, Michel (2004), *Seguridad, Territorio, Población,* México, Fondo de Cultura Económica.

García Martínez, Bernardo (2000), "La Creación de Nueva España", en El Colegio de México, *Historia General de México*, Versión 2000, México, El Colegio de México.

Garrido Falla, Fernando (1958), *Tratado de Derecho Administrativo*, Volumen I (Parte General), Madrid, Instituto de Estudios Políticos.

Guerrero, Omar (1994), *Las Raíces Borbónicas del Estado Mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Dirección General de Publicaciones.

------- (1989), *El Estado y la Administración Pública en México*, México, Editorial Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México, 15ª edición

------- (1981), *La Administración Pública del Estado Capitalista,* México, Editorial Fontamara.

Honorable Cámara de Diputados/Auditoría Superior de la Federación (s/f), *1824-2004: 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México*, México, Auditoría Superior de la Federación.

Instituto de Estudios Políticos para América Latina (IEPAL) 1964, *Léxico de Economía*, Barcelona, Editorial ESTELA.

Jacoby, Henry (1969), *La burocratización del mundo*, México, Fondo de Cultura Económica.

Marqués de Sonora (1867), *Informe general que en virtud de real orden instruyó y entregó el Excmo. Sr. Marqués de Sonora siendo visitador general de este Reino, al Excmo. Sr. Virrey Fray Antonio Bucareli y Ursúa con fecha 31 de diciembre de 1774,* México, Imprenta de Santiago White, 1867.

Mendieta y Núñez, Lucio (1942), *La Administración Pública en México,* Universidad Nacional Autónoma de México, Imprenta Universitaria.

México en el Tiempo (2000), "El Correo en México", No. 19, noviembre/diciembre.

Morelos y Pavón, José María (1813), Bando con disposiciones de carácter Social emitidas desde la ciudad de Oaxaca; Bando que explica la necesidad de que subsista la contribución de alcabalas; *Sentimientos de la Nación;* (1877) "Medidas políticas que deben tener los jefes de los ejércitos americanos para lograr sus fines por medios llanos y seguros, evitando las efusiones de sangre de una y otra parte". Tomado de Juan E. Hernández y Dávalos, *Colección de documentos para la Historia de la Guerra de Independencia de México, de 1808 a 1821, México,* José María Sandoval, impresor, 1877. Documentos contenidos en: "José María Morelos, T*extos por la Independencia*" (1977), México, Cuadernos de Causa 1, Centro de Documentación Política, A.C.

Núñez Torrado, Miriam (2002), "Estudio de costes en la renta de la pólvora de nueva España ante la implantación de un nuevo sistema de gestión (1766-1785)", *Revista*

Española de Financiación y Contabilidad, Vol. XXXI, No. 111, enero marzo, pp. 47-74.
Sánchez González, Juan José (2004), *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México.* México, Miguel Ángel Porrúa.
Sierra, Justo (1950), *Evolución política del pueblo mexicano.* México, Fondo de Cultura Económica.
Sobral, Enrique M. (1919), *Principios de económica, con especial referencia a las condiciones mejicanas*, Tomo Primero, Méjico, Librería de la Vda. de CH. BOURET.
Strauss, Leo y Cropsey, Joseph (1987), *History of political philosophy*, third edition, Chicago/London, The University of Chicago Press.
Vázquez, Josefina Zoraida (2002), "Los Primeros Tropiezos", en *Historia general de México,* Versión 2000, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos.

Fuentes electrónicas

Aguirre Moreno, Judith, *Los derechos fundamentales en la Independencia de México,* http://www.letrasjuridicas.com/6/judith6.doc.
Arrioja Vizcaíno, Adolfo (s/f), EL BANCO DE AVÍO (1830-1842) Y LOS ORÍGENES DE LA LEGISLACIÓN MEXICANA DE FOMENTO INDUSTRIAL, http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/ cont/19/pr/pr29.pdf.
Carrasco Dávila, Alan (2006), *Entorno económico de la Nueva España.* Ponencia presentada en el Primer Encuentro Internacional sobre Historia y Teoría Económica, del 6 al 24 de abril de 2006, http://wwwsicbara.com/rionda/Eventosvirtuales/2006/4/(pon/afcd.doc.
Chanes Nieto, José, "Uno de los primeros teóricos del México independiente: Simón Tadeo Ortiz de Ayala", http:juridicas.unam.mx/publica/librev/rev /rap/cont/50/pr/pr2.pdf.
Cook, Noble David y Cook, Alexandra Parma (2007), *People of the Volcano. Andean Counterpoint in the Colca Valley of Peru,* Duke University Press, Durkham, http://estudiosamericanos.revistas.csic.es/index.php./estudios Americanos/article/viewFile/108/112.
Covarrubias, José Enrique, *La moneda de cobre en México, 1760-1842. Un problema administrativo.* México, Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora, http://books.google.com/books…ESTANCO+DE+CORDONANES+EN+NUEVA+ESPAÑA.
Elliott, John H. (2009), *Imperios del mundo atlántico: España y Gran Bretaña en América (1492-1830)*, México, Santillana ediciones generales, Taurus Historia.
Escolástico A., Raúl (s/f), *Historia de los bancos,* http://www.arqhys.com/, contenidos/bancos-historia.html.
Flores Rangel, Juan José, (2005) *Historia de México* www.google.com/search... ESTANCO+DEL+AZOGUE+EN+NUEVA+ESPAÑA

Florescano Enrique, *et. al. La clase obrera en la historia de México, de la colonia al imperio*. México, UNAM, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES, SIGLO XXI, http://books.google.com/books...ESTANCO+DE+CORDOBANES+EN+NUEVA+ESPA…

Freile, Carlos (2005), *La revolución de los estancos, 1765*. Quito, Comisión Nacional Permanente de Conmemoraciones Cívicas, http://conmemora-Civicas.gov.ec/es/publicaciones/cdc_23estancos.html.

Garritz, Amaya, *et. al.* (1991), *Impresos Novohispanos, 1808-1821*, Tomo I, México, Universidad Nacional Autónoma de México, http://books.google.com/books… ESTANCO+DE+CORDOBANES+EN+NUEVA+ESPA…

Gobierno de España, *Estancos*, Censo-Guía de Archivos de España e Iberoamérica, Ministerio de Cultura http://censoarchivos.mcu.es/CensoGuia/fondoDetail.htm?id=559161.

González de la Vara, Martín, *El estanco de la nieve*, http:/www.ejournal.unam.mx/ehnn11/EHN01103.

Grañén Porrúa, María Isabel (s/f), *Hermes y Moctezuma, un tarot mexicano del siglo xvi*, http://www.iih.unam.mx/publicaciones/revistas/nahuatl7pdf/ecn27_017.pdf.

Hayas, http://www.hayas.edu.mx/sec/conquista.html

Humboldt, Alejandro de (1811), *Ensayo político sobre el reino de la Nueva España*, http://.antorcha.net./biblioteca_virtual/politica.humboldt.caratula.html.

Humboldt, Alexander von, http://es.wikipedia.org/wiki/Alejandro_de_Humboldt.

Jáuregui, Luis, *La Real Hacienda de Nueva España. Su administración en la época de los intendentes 1786-1821*. Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Economía,http://books.google.com/books...ESTANCO+DEL+PAPEL+SELLADO +EN+NUEVA+ESPA%C3%91ª

Kalipedia (s/f), *La vida económica: la industria*, http://mx.kalipedia.com/historia.mexico/tema/conquista-colonia/comercio.html

Ladero Quesada, Miguel Ángel, "La Hacienda de Felipe II", en Ruiz Martín, Felipe (Coordinador), Real Academia de la Historia, ESTUDIOS *La monarquía de Felipe II,* (http://books.google.com/books...ESTANCO+DE+ALUMBRE+EN+NUEVA+ESPAÑA...

León, Ignacio de (2008), "La búsqueda de utopías sociales como causa del atraso latinoamericano", en *América Latina*, Venezuela, CEDICE, http: //www.icpcolombia.org/archivos/revista/No.%2016/deleon.pdf

Lozano Armendáriz, Teresa (s/f), *Los juegos de azar. ¿Una pasión novohispana? Legislación sobre juegos prohibidos en Nueva España. Siglo xviii,* http://www.ejournal.unam.mx/ehn/ehn11/EHN01109.pdf.

Mayagoitia, Alejandro, *De Real a Nacional: El Ilustre Colegio de Abogados de México*, http://.bibliojuridica.org/libros/1/133/19.pdf.

Morazzani-Pérez Enciso (2001), "El régimen de estancos en las provincias de Venezuela y la nueva administración de hacienda (siglo xviii), en *Cuadernos de Historia del Derecho,* No. 8, 111-139, http://revistas.ucm.es/der/11337613/articulos/CUHD0101110111A.PDF

Olivé Negrete, Julio César (1981), *Antropología Mexicana,* Madrid, CONACULTA-INAH-Plaza y Valdés, http://plazayvaldes.es./libro/antropología-mexicana/50/

Ortiz, Tadeo (1832), *México considerado como Nación independiente y libre o sean algunas indicaciones sobre los deberes más esenciales de los mexicanos,* Burdeos, Imprenta de Carlos Lawalle Sobrino, http://books.google.com/books...ESTANCO+DE+CORDOBANES+EN+NUEVA+ESPA%C3… publicado en México por el Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana (1987).

Potash, Robert A. (1986), *El Banco de Avío de México. El fomento de la Industria 1821-1846*. México, Fondo de Cultura Económica, http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(015).html.

Ribera Carbó, Eulalia (2002), *Herencia colonial y modernidad burguesa en un espacio urbano. El caso de Orizaba en el siglo XIX,* México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, http://www.ub.es/geocrit/sn/sn 146(015).html.

Romero, Sotelo, María Eugenia, *El mercurio y la producción minera en la Nueva España (1810-1821),* http://historiamexicana.colmex.mx/pdf/13/art_13_2000_16610.pdf

Sánchez, Fernando, (2000), *Los estancos en la Nueva España* México, Comisión Federal de Competencia, http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1152/4.pdf.

Sánchez Santiró, Ernest (2008), *Ingresos fiscales y economía en México, 1790-1910.* México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Ponencia Presentada en el IX Congreso Internacional de la Asociación Española de Historia Económica. Murcia del 9 al 12 de septiembre del 2008, http://www.um.es/ixcongresoaehe/pdfB1/Crecimiento%20economico.pdf.

Servicio Postal Mexicano (2008), *Breve Historia del Correo en México,* http://www.sepomex.gob.mx/culturapostal/historiadel correo/

Sierra Casasús, Catalina "Hacienda pública", http:www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/88/pr/pr21.pdf.

Suprema Corte de Justicia (s/f), *El derecho al desarrollo económico y sus energéticos,* http://www.bibliojuridica.org./libros/2/927/17.pdf.

Vera Estañol, Jorge, *La evolución jurídica,* http://www.bibliojuridica.org/libros/1/382/4.pdf.

Villalobos R., Sergio y Sagredo B., Rafael (2004), *Los estancos en Chile*. Santiago de Chile, Fiscalía Nacional Económica y Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, Comentario de Jorge Silva Riquer, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México, http://www.scielo.cl/scielo.php.

Capítulo III

FEDERALISMO, REFORMA Y REPÚBLICA RESTAURADA

Capítulo III
FEDERALISMO, REFORMA Y REPÚBLICA RESTAURADA

La herencia del imperio

En *La Presencia del Pasado,* Enrique Krauze (2005: 155) nos advierte que Humboldt "…fue un partero de la conciencia mexicana, en particular de la conciencia liberal, por cuanto la élite rectora no solo requería un mito de su fundación sino un estudio científico irreprochable que recogiera el saber acumulado del país, y que sintetizando esos conocimientos los divulgara apuntalando definitivamente la idea de un México respetable y promisorio", como lo hiciera en su *Ensayo* que apareció en 1811, editándose once años después en español.

Al año siguiente de la consumación de la independencia, Humboldt planeaba regresar a estas tierras, comenta Krauze, pero nunca volvió.

> El tiempo y la dura realidad desmentirían casi todos los entusiasmos. México no cosecharía los frutos de su legendaria (y sobrevaluada) riqueza natural. Tampoco alcanzaría el orden interno, la paz y mucho menos el progreso. Por el contrario: el país viviría un largo y caótico período de pronunciamientos, guerras civiles, intervenciones extranjeras y revueltas indígenas; de bancarrota, desprestigio y desorientación que lo llevaría a perder la mitad de su territorio y lo conduciría al borde de la desintegración. País de 'revoluciones', México repelía a las corrientes de inmigración típicas del siglo XIX, y en términos sociales, seguiría siendo 'el país de la desigualdad' (Krauze, 2005: 155 y 157).

Aunque la consumación de la Independencia despertó un gran entusiasmo y los mexicanos confiaban en recobrar la grandeza novohispana, el nuevo Estado se estrenaba sobre bases endebles. Se había desvertebrado la economía y la pérdida de la mitad de la fuerza de trabajo en la lucha, afectaba a todas sus ramas. La bancarrota era total. De esta manera el problema hacendario iba a ser el escollo contra el cual se estrellarían todos los gobiernos: monarquista, republicano, federalista y centralista, y aún la dictadura (Vázquez, Josefina Zoraida, 2000: 551).

Al consumarse la Independencia en 1821, el país se enfrentó con la difícil tarea de crear una organización política económica que hiciera viable el nuevo Estado, lo que resultó particularmente difícil, porque durante la guerra de Independencia la economía sufrió trastornos que ocasionaron una notable baja en la producción (Secretaría del Patrimonio Nacional-Secretaría de la Presidencia, 1976: 1).

Los años de revolución insurgente fracturaron el sistema hacendario, de tal manera que consumada la Independencia, la Junta Provisional Gubernativa y el Imperio de Iturbide primero, así como la República Federal después, recogieron una herencia ideológica

bienhechora, pues eran las bases de nuestra libertad y de las preocupaciones por dar al pueblo de México los elementos de su prosperidad; pero, es preciso advertir, que también se recogió una hacienda en ruinas como lo expresó José María Fagoaga en febrero de 1822:

> *Quedó el Imperio, al disolverse el antiguo Gobierno, sin erario; obstruidas las fuentes de la riqueza pública, alterados los rumbos todos de los giros; extraviada la opinión en millares de puntos; recargados los pueblos de contribuciones gravísimas, y acostumbrados, por consiguiente a defraudarlas; sin ningún sistema de hacienda ni administración* (Secretaría de Hacienda y Crédito Público-Secretaría de la Presidencia, 1976: XVI).

Las decisiones sobre la forma e intensidad en que las dependencias gubernamentales deberían intervenir en el proceso económico del país, correspondían ahora a una administración autónomamente constituida. Las diversas medidas que se tomaron de 1821 a 1867 para solucionar los problemas económicos y las ideas e instituciones que dieron cuerpo a la política económica del gobierno, deben analizarse en el contexto de una constante crisis política por la que atravesó el país y que se caracterizó por la ausencia de un gobierno que conciliara los diversos grupos y facciones constantemente en lucha. A lo largo de toda esta época, el gobierno tuvo una constante inestabilidad y bancarrota que le impidieron llevar a cabo la mayoría de sus proyectos de política económica (Secretaría del Patrimonio Nacional-Secretaría de la Presidencia, 1976: 1-2).

Así por ejemplo, en vísperas de su disolución por parte de Iturbide, el Congreso Constituyente decretaría el 29 de octubre de 1822 una serie de artículos en torno al *estanco del tabaco*, a saber:

> 1º.- El estanco continuaría como hasta aquí con el preciso término de dos años. 2º.- Finalizado este término, quedaría libre la siembra, manufactura y tráfico de tabaco, aun cuando no preceda declaración sobre su desestanco. 3º.- Si antes de aquel periodo considerase el gobierno que puede verificarse, lo avisaría al congreso para que desde luego lo determinara. 4º.- Todas las personas que tuvieran tabaco en rama lo presentarían a las factorías, administraciones o fielatos del distrito en la cabecera de sus respectivos partidos. 5º.- Los factores o Administradores de la renta donde haya fábrica procederán al reconocimiento y clasificación del tabaco que se le presente, y recibirán el útil que exista en su respectivo distrito, dando un resguardo al interesado, y remitiendo a las factorías de la fábrica correspondiente, para que previa la calificación de su clase, se abone el importe, tomando el gobierno las medidas conducentes para evitar gastos inútiles de flete...11.- Pasados los términos que quedan fijados, ninguna persona podrá sembrar tabaco, hacer cigarros y puros, ni vender dicha planta en rama o manufacturada…15.- El gobierno celará cuidadosamente de la economía y arreglado sistema de esta renta, evitando todos los abusos que

> se hubieren introducido y cuyo remedio esté en sus facultades, consultando al congreso las providencias que fuesen correspondientes a sus atribuciones. Hará que se mejoren los labrados, y prevendrá que cada semestre se presente al congreso un estado del valor, gastos y empleados, para que en su visita pueda dictar las determinaciones que estime convenientes. Octubre 29 de 1822.

El 31 de octubre de 1822 fue disuelto el Congreso Constituyente por medio de la fuerza armada, por orden del emperador Don Agustín de Iturbide.

El debate entre proteccionistas y librecambistas sobre la forma e intensidad en que se debía o no proteger la industria perduró varios años en las discusiones públicas, y posteriormente en la pugna entre liberales y conservadores. Había resistencia a volver a los patrones de proteccionismo impuestos por la autoridad colonial, pues precisamente uno de los objetivos fundamentales que persiguieron los líderes de la Independencia fue el establecimiento del libre comercio. Hacia 1824 predominaron las ideas del proteccionismo sobre las que propugnaban el libre cambio, pero el espíritu general de la política del presidente Guadalupe Victoria sería antiproteccionista. El papel del Estado debería limitarse únicamente a crear obras de infraestructura y no a intervenir directamente en las actividades industriales. Como expresaría, en mayo de 1825, al cerrar las sesiones del Congreso:

> '…el espíritu de reglamento, y el querer dirigir minuciosamente ingiriéndose en todo, es lo más adecuado para disminuir o desterrar tal vez para siempre la abundancia y la riqueza, y que por el contrario, para introducirlas y fomentarlas un gobierno ilustrado y bienhechor, sólo debe remover los grandes estorbos, dejando lo demás a la acción e interés de los particulares'. (Secretaría del Patrimonio Nacional-Secretaría de la Presidencia, 1976: 5)

La República Federal

La cultura de nuestro primer siglo de vida independiente es, siguiendo a José Luis Martínez (2000: 709) un largo esfuerzo, en ocasiones polémico, de aprendizaje y formación. Los hombres de pensamiento y los de acción tuvieron que organizar la administración del país mientras trataban, más que de encontrar acuerdos, de imponer el tipo de gobierno y las ideas políticas que cada facción sostenía. El cambio, orgánico o violento, la transformación en todos los órdenes, político y social, económico y cultural, está pues en la naturaleza del siglo XIX y su dinámica es la que rige los grandes movimientos de la época.

> Durante el primer tercio del siglo XIX, en los escritos de José María Luis Mora y Lucas Alamán, quedan perfiladas las posiciones de liberales y conservadores que, a lo largo del siglo, habrán de radicalizarse. Cada una de las grandes crisis de la época, con la excepción, acaso, de la invasión norteamericana: guerra

de Independencia, santannismo y Revolución de Ayutla, Guerra de reforma, invasión francesa y Segundo Imperio, fueron sucesivos enfrentamientos de ambas tendencias. Circunstancialmente se llamaban federalismo y centralismo, clase media frente a clero, milicia y grandes propietarios, partidarios de Estados Unidos y partidarios de Europa. Y aún podría añadirse que, cuando menos hacia mediados del siglo, se trataba también del enfrentamiento de una generación joven (liberales) con otra adulta (conservadores). En esa sucesión de enfrentamientos ideológicos y generacionales, el triunfo de uno de los bandos y la consiguiente toma del poder originaba fatalmente un cambio radical en la vida del país.

Con la aprobación del Acta Constitutiva de la Federación, el 31 de enero de 1824, quedó establecida la forma de gobierno que regiría en la nación mexicana, adoptando para la organización y funcionamiento de su Gobierno la república representativa popular federal conforme al decreto del 4 de octubre de ese mismo año (Cámara de Diputados-Auditoría Superior de la Federación, s/f: 121-122).

Si bien el periodo de Guadalupe Victoria resultaría bastante estable, gracias a la supresión del iturbidismo y al intentó por neutralizar las diferencias políticas –al invitar a formar parte a representantes de diversos grupos de su gabinete– quedaba por delante la tarea de poner en práctica el sistema de gobierno. La nueva y flamante Constitución de 1824, concebida como fórmula mágica, se suscribió el 4 de octubre, pero el escenario político era complejo, natural en un panorama en flujo, en el que todos buscaban respuestas a problemas casi insolubles. Por una parte se encontraban los federalistas radicales y antihispanistas, como Vicente Guerrero; y por la otra, el general Bravo preocupado por el antagonismo.

Victoria encargaría a Guerrero someter al rebelde quien derrotado fue exiliado con sus aliados. Posteriormente Guerrero ocuparía la Presidencia, "reprobando la república su primera prueba al no respetar que el voto favoreciera a Gómez Pedraza". Posteriormente, en una trasgresión constitucional el Congreso aprobó a Bustamante en el Ejecutivo y Guerrero –apresado mediante una traición pagada– sería fusilado en 1830 (Vázquez, Josefina Zoraida, 2000: 534-537).

Regresando a la gestión de Guadalupe Victoria, a un mes de iniciada, el 16 de noviembre de 1824 expidió un decreto dando las bases para el arreglo de la Hacienda Pública. Por principio declaró la supresión de las direcciones y contadurías generales de [algunos antiguos estancos]: aduanas, *pólvora, lotería, montepíos* de ministros y oficinas, tesorería general de lotería y el tribunal de cuentas.

"En su lugar, el secretario de Hacienda pasó a dirigir todas las rentas pertenecientes a la federación, además de inspeccionar las *casas de moneda*". (Rives Sánchez, 1984: 53).

En efecto, el 16 de noviembre de 1824 se decretó la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda sustentada en la *Ley para el arreglo de la administración de la Hacienda Pública*, bajo la inspección de la Cámara de Diputados. En este ordenamiento para el "Arreglo de la administración de la Hacienda Pública", se establece que el Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda dirigiría por sí mismo las rentas de *pólvora, lotería, montepíos*, la tesorería general de la lotería, además de ejercer la inspección sobre las *casas de moneda*. En cuanto a las *salinas* de la federación, éstas se rematarían mediante pública subasta al mejor postor (Biblioteca Garay, 500 años de México en documentos, http://biblioteca.tv/artman2/publish/1824/ 1821/Decreto…).

Años después, a propuesta de Lucas Alamán, ministro de Relaciones en el gabinete de Anastasio Bustamante se crearía un *Banco de Fomento a la Industria Nacional*, conocido con el nombre de *Banco de Avío*, del cual ya nos hemos ocupado, mediante Ley del 16 de octubre de 1830.

> Alamán proponía el desarrollo de la industria manufacturera para el logro de la independencia nacional, alentando a los capitalistas mexicanos y extranjeros a fundar fábricas con la maquinaria necesaria para que los artículos resulten a precios moderados, algo que nunca se conseguirá sin esta ayuda. Su función era la de estimular al capital privado, orientar a los empresarios a las inversiones en el terreno industrial, para lo cual les ofrecía perspectivas de obtener maquinaria y crédito con un interés inferior al del mercado. "De esta manera el Estado influía en el ritmo y dirección del desarrollo económico" (Rives Sánchez, 1984: 62-63).

Ahora bien, con respecto al *estanco del tabaco,* en la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso, el 1º de enero de 1831, Anastasio Bustamante anunciaba que la deuda contraída con los cosecheros, la cual provenía de una época bastante remota y ascendía a cosa de un millón de pesos, quedaba satisfecha a la mitad. Al año siguiente recordaría al Congreso el despacho de las leyes pendientes, en especial las relativas a la organización de la renta del tabaco a fin de evitar el contrabando.

En cuanto a la *administración general de correos* y la dirección de la *casa de moneda*, quedarían exceptuadas de inspección por parte de la Dirección General de Rentas –establecida por Ley del 26 de enero de 1831– como lo estarían todos los ramos de Hacienda que se administraran por cuenta de la Federación.

La misma normatividad señalaba que la "Colecturía principal de la *lotería* de México" tendría el carácter de tesorería general del ramo. Por su parte, la impresión del *papel sellado* para el consumo del Distrito, territorios, tribunales y oficinas de la federación, así como la administración del ramo, se pondrían a cargo de la Dirección General de Rentas.

Después, la política fiscal se inclinó a favor de cancelar la existencia de productos *estancados*. Así lo dispuso el Congreso al ordenar, el 12 de abril de 1833, con respecto

a la fabricación y venta de *pólvora*, en tanto que el Senado votó, el 22 de octubre, a favor de declarar 'libres de todo derecho por parte del gobierno todas las *salinas* de la República'.

"Pero el asunto de mayor embrollo era el del *tabaco"*, tanto por los intereses públicos y privados que en él confluían como por las erráticas y contradictorias políticas que se habían puesto en práctica desde la consumación de la Independencia.

> Había la firme intención de optar por "desestancar" el *tabaco* y destinar esos impuestos directamente al pago de la deuda pública. La Ley autorizaba al gobierno a celebrar con los socios y accionistas de la compañía y con los estados que tuvieran contratos; los convenios y transacciones que se requirieran para su liquidación y corte de cuentas. Pero para optar por este camino había que resolver los problemas con los cosecheros, los empresarios del ramo y los gobiernos de los estados, que desde tiempo atrás reclamaban el control de esos impuestos. Además, había otros inconvenientes derivados de la administración de la vieja compañía y sus querellas con los gobiernos; apenas en mayo de 1832 se había decidido *volver al monopolio* de la siembra y venta *del tabaco*. (El entrecomillado y las cursivas son mías).

No obstante todos los problemas, el 3 de junio de 1833 el gobierno decidió "desestancar" nuevamente el ramo, explicando que sería 'el único remedio de los perjuicios que se resentían por la absoluta nulidad y mal estado a que había venido esa renta. La justificación fue que, al emanciparse el cultivo y la venta del *tabaco*, se lograría 'una importante competencia', que terminaría por reducir su precio e incluso favorecer su exportación. El decreto fue bien recibido por cosecheros y empresarios que habían apoyado la abolición del estanco, pero resultó un duro golpe para 'las haciendas de los estados y la general de la Federación'. Para mediados de 1834, recién llegado Santa Anna a la Presidencia, varios gobiernos estatales exigieron de nueva cuenta anular el bando de junio de 1833 (Noriega, Cecilia, 2002: 123-124.)

Asimismo, el *Plan de la Monarquía Indígena*, proclamado el 2 de febrero de 1834, por los curas Carlos Tepisteco Abad y Epigmenio de la Piedra, estableció, en su artículo 23, que continuarían los ramos del *"papel sellado, correos, lotería y otros*", en los términos en que se hallaban.

También, como lo menciona Alejandro Carrillo Castro, en su ensayo *Mitos y realidades de la administración pública paraestatal en México,* durante la segunda presidencia de Anastasio Bustamante, fue establecido el *Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre.* Al respecto cabe señalar que:

> La Ley del 17 de enero de 1837, por la cual se creó la institución encargada de financiar la a*mortización* de la defectuosa moneda de cobre, estipulaba en los

> artículos 3 y 4 que se restablecería el *estanco del tabaco* y que sus ingresos irían al banco para que éste [el *Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre*] los administrara. (Covarrubias, 2000: http:books.google… Las cursivas son mías).

En el marco de la República Centralista, durante la última presidencia de Antonio López de Santa Anna, se crearía en 1853 el *Ministerio de fomento, colonización, industria y comercio* a sugerencia de Lucas Alamán (Carrillo Castro (2006: 17). En efecto, como señalara la Secretaría de la Presidencia en su colección *México a través de los informes presidenciales.* Tomo 5. *La administración pública Volumen *:*

> En sus grandes rasgos, la administración pública durante las primeras décadas de nuestra vida independiente está constituida por los órganos institucionales propios del Estado liberal, sus tareas se limitan a la necesidad de mantener la seguridad interna y exterior, así como a proveer los elementos materiales para la existencia del gobierno, aunque subsisten funciones características del viejo orden colonial. Las primeras se encomiendan a los Ministerios de Relaciones Interiores y Exteriores, de Guerra y Marina y de Hacienda. Las segundas, están asignadas al Ministerio del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos (1976: XIII). Sin embargo, *"A mediados del siglo, el Estado Mexicano amplía su actividad al ámbito económico y la administración cuenta con un Ministerio más, el de fomento, colonización e industria y comercio"* (1976: XIV. Las cursivas son mías).

También el 26 de noviembre de 1853, Antonio López de Santa Anna emitió un decreto para establecer que la Contaduría Mayor de Hacienda en lo sucesivo tendría el carácter de Tribunal de Cuentas, una de cuyas secciones –la cuarta– se ocupaba de las "*Rentas estancadas, casas de moneda, lotería y demás ramos menores"* (Cámara de Diputados-Auditoría Superior de la Federación: 161, 163-164).

Como síntesis de la época que va de 1835 a 1854, tenemos a un gobierno mantenido por los conservadores a pesar de la enorme inestabilidad política y la penuria económica. Durante este periodo se suceden la independencia de Texas, la guerra con Francia, denominada 'de los pasteles', y la guerra con Estados Unidos. También, la pérdida de más de la mitad del territorio nacional acercó la frontera a la zona poblada del país, anuló el proteccionismo y provocó el cierre de muchas fábricas y la disminución del ritmo de producción de otras; es decir, retardó, si no es que nulificó, los esfuerzos para industrializar al país. Otro efecto importante de las guerras y conflictos de estos años fue que se terminó de arruinar la economía nacional y sobre todo el erario, y se crearon mayores descontentos y mayor inestabilidad en el gobierno (Cámara de Diputados-Auditoría Superior de la Federación, s/f: 169).

Revolución de Ayutla, Reforma y Constitución de 1857

Hacia 1850, la clase intelectual de México, alarmada por la pérdida de medio territorio, la pobreza del pueblo y el gobierno, así como la incesante guerra civil y *el desbarajuste en la administración pública*, hicieron que la clase intelectual, alarmada por todo ello, decidiera poner un hasta aquí al mal, tomando en sus manos las riendas de la nación padeciente (González, Luis, 1973: 104).

> "Para 1854 la dictadura santannista había logrado provocar el disgusto y animadversión de todas las clases de la República. Los conservadores, que lo habían llevado al poder, lo repudiaban porque la efervescencia popular, que no tardaría en estallar, ponía en peligro sus intereses; los moderados porque consideraban absolutamente ilegal su régimen y porque habían sido heridos en sus intereses de propietarios e industriales; los radicales, por todo, pero principalmente por sus ataques a los libertades civiles y políticas, por sus medidas persecutorias y por sus proyectos monárquicos. A la insurrección de Juan Álvarez se unió Ignacio Comonfort y un grupo de opositores, juntos redactaron un plan que fue proclamado en Ayutla el 1 de marzo de 1854" (Díaz, Lilia, 2000: 590).

Al malestar político surgido de la administración santannista se sumaron otros factores que contribuirían a luchar contra el dictador y los conservadores. Entre otros las "deshonestidades administrativas…" (Cámara de Diputados-Auditoría Superior de la Federación, s/f: 170). En efecto, como declarara Francisco Zarco el 11 de enero de 1856 en el diario *El Siglo Diez y Nueve*:

> La revolución de Ayutla no sólo prometió una constitución política formada por representantes auténticos del pueblo, sino también la *reforma completa de los ramos, todos de la administración pública*. El partido liberal aceptó esa promesa de la revolución y ha reasumido sus creencias y sus esperanzas en tres palabras: *Libertad política y reforma*. Libertad política, libertad civil, libertad en todo y para todo, y *reforma administrativa*. *Sin la reforma administrativa, es imposible la reforma política*, que si no encuentra bases en que apoyarse, será tan efímera, tan ineficaz, como cuantos ensayos se han hecho antes. Queremos todavía un poco más en la *reforma administrativa*…que códigos sencillos y claros pongan término al caos de nuestra confusa legislación…la organización liberal del municipio, para que hasta las más pobres localidades puedan sacar ventajas de la descentralización administrativa, la reducción de los gastos públicos para poder disminuir las contribuciones, la reforma de nuestro sistema de impuestos, la libertad de comercio, *el fin de los estancos y monopolios*… (Las cursivas son mías).

Al triunfar la revolución de Ayutla, la Hacienda Pública se encontraba trastornada. Sus primeros pasos se encaminaron a derogar varias leyes expedidas por la administración anterior, como la que establecía el impuesto sobre *puertas y ventanas*, sobre *perros* y el *estanco de la nieve* (Secretaría de la Presidencia, Tomo 1, 1973: 168; Flores Caballero, 2006: 78 y 81).

Durante la gestión de Ignacio Comonfort, como Presidente sustituto, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, Payno, señalaba en la exposición de motivos de la *Ley de presupuestos generales de la República*, del 31 de diciembre de 1855, el lamentable estado en que se encontraban las rentas públicas, en particular los *estancos* del *correo*, la *lotería*, la renta del *tabaco*, el *papel sellado*, así como los *peajes* y el producto de la *minería*. La propia *Ley* comprendía asignaciones correspondientes, a las secciones que atendían lo relativo a las *casas de moneda,* el *tabaco,* los *naipes*, el *fondo de minería* de la *Escuela Nacional de Minas*, los *correos,* el *papel sellado* y la *lotería* de San Carlos (Secretaría de la Presidencia, 1973: 647, 649-650).

Enemigo de los monopolios, el gobierno abolió el *estanco del tabaco* en 1856. La *Casa de Moneda* de la capital había sido arrendada con un contrato desventajoso, pero no existía otra solución, dada la penuria del erario (Secretaría de la Presidencia, Tomo 1, 1973: 172-173).

En tal circunstancia, el *Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, de 16 de junio de 1856* habría de incluir en sus artículos 17 y 20, entre los "Derechos del Hombre" que:

> La libertad de ejercer cualquier género de industria, comercio y trabajo que sea útil y honesto, no puede ser coartada por la Ley, ni por la autoridad, ni por los particulares, a título de propietarios (Artículo 17). Además (Artículo 20), no habría *monopolios*, ni *estancos* de ninguna clase, prohibiciones a título de protección a la industria (Biblioteca Garay; Tena Ramírez, 1975: 556-557).

Meses después, el día 5 de febrero de 1857, el Congreso General Constituyente decretó la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos,* cuyo Artículo 28 estableció que:

> No habrá *monopolios ni estancos* de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección a la industria. Exceptúense únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, a los privilegios que, por tiempo limitado, conceda la ley a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora (Biblioteca Garay, http://www.biblioteca.tv/artman2; Tena Ramírez, 1975: 610).

Cabe hacer un paréntesis para advertir el encuadre de todo lo anterior con el programa social de Hidalgo, apenas esbozado en su bando del 6 de diciembre de 1810 (a que

hiciera referencia Tena Ramírez, 1975: 21-22), aboliendo el *papel sellado* y liberando el *labrado de la pólvora*. Morelos también propondría, en los *Sentimientos de la Nación,* quitar imposiciones que tanto oprimían, como el *estanco* (Tena Ramírez, 1975: 30-31). Asimismo, el texto constitucional recogería de la *Constitución Política de la Monarquía Española*, promulgada en Cádiz el 19 de marzo, la fracción quinta del Artículo 335, encomendando a las diputaciones el "fomentar la agricultura, la industria y el comercio, protegiendo a los inventores de nuevos descubrimientos en cualquiera de estos ramos". (Tena Ramírez, 1975: 98-99).

El Constituyente de 1917 tomaría los textos anteriores en el Artículo 28 de la Ley Fundamental vigente, el cual a la letra establece que:

> En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los *estancos* y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.
> ....
> ....
> ....
> Tampoco constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la producción de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora (Carbonell, Miguel, 2000: 385 y 387).

Regresando al periodo que nos ocupa, una vez expedida la Constitución de 1857, en la apertura del Congreso el 8 de octubre de ese mismo año Ignacio Comonfort informaría que:

> Para proteger la industria fabril se redujo la contribución impuesta a las fábricas de algodón, lana, lino y papel.
>
> [Además de haberse decretado]...el establecimiento de un *Banco Nacional*… la *libre elaboración y expendio de naipes* [y] el establecimiento de una *Casa de Moneda* en Oaxaca (Secretaría de Hacienda y Crédito Público-Secretaría de la Presidencia: 110-111. Las cursivas son mías).

Las reformas que introdujo la Constitución de 1857, en la organización del Estado mexicano, produjeron la más violenta oposición en el partido conservador. Los liberales se vieron amenazados por la activa resistencia del clero, las sublevaciones en diversas partes del país, y la delicada situación internacional (Secretaría de Hacienda y Crédito Público-Secretaría de la Presidencia, 1976: 111).

Enseguida, el 17 de diciembre, un golpe de Estado resultado del conservador *Plan de Tacubaya* redujo a prisión al Presidente Juárez. Liberado por Comonfort, inició la Guerra de Reforma. Al triunfo de la República Federal Juárez expuso ante el Congreso:

> ‘De aquí nacieron las leyes de Reforma: la nacionalización de los bienes de manos muertas, la libertad de cultos, la independencia absoluta de las potestades civil y espiritual, la secularización, por decirlo así, de la sociedad cuya marcha estaba determinada por una bastarda alianza en que se profanaba el nombre de Dios y se ultrajaba la dignidad humana’. (Cámara de Diputados-Auditoría Superior de la Federación: 182).

Derrotado Miramón, Benito Juárez llegó a la Ciudad de México el 11 de enero de 1861. Uno de sus primeros actos fue decretar, el 2 de mayo del mismo año, el establecimiento de la *Lotería Nacional,* como la única que existiría en la República, quedando suprimidas en tal virtud las antiguas loterías de San Carlos y de Guadalupe.

Por lo que se refiere a la administración pública el *“Manifiesto y Programa del Gabinete”* del Presidente Juárez, del 17 de junio de 1861, señalaba que:

> “alcanzar los objetivos constitucionales obligaba a pasar de la *revolución política* a la *revolución administrativa*” (Secretaría de la Presidencia, Tomo 2, 1974: 123 y 130).

Asimismo, el documento que acompañó y recomendó el cumplimiento de la *Ley de suspensión de pagos del Gobierno Federal* señalaba lo siguiente:

> El Congreso no sólo ha aceptado, sino que ha completado y perfeccionado este pensamiento del Gobierno, que puede llamarse la *revolución en la administración, la reforma administrativa que viene a coronar la reforma política y social*. Si secundan igualmente la idea los poderes de los estados, si la secunda la opinión pública que la ha preludiado…si la secundan como es de esperarse, las naciones amigas, cuya experiencia aconseja a México hace tanto tiempo, que entre el camino de la economía y del orden, este país, de quien han esperado tanto los otros pueblos de la tierra, comenzará por fin a pagar su contingente: habrá en México garantías, paz y prosperidad…
>
> Se hacía necesario organizar los elementos de acción del Gobierno en virtud de *una administración previsora, metódica, ordenada, moral, honrada y económica* (*Manifiesto y Programa del Gabinete,* 1861, en Secretaría de la Presidencia, 1974: 124-133).
>
> [Además de una]...“administración de justicia que hiciera efectivas las leyes… Tengo la persuasión [diría Juárez] de que *la respetabilidad del gobernante le viene de la ley y de un recto proceder” (*Juárez, Benito, *Apuntes para mis hijos,* 1867).

> También resultaba indispensable *"disminuir el número de oficinas y empleados a lo puramente necesario*. Para la provisión de los empleos el Gobierno [atendería] sobre todo a la *aptitud y honradez y no al favor o al ciego espíritu de partido* que tan funestos han sido y serán siempre en la administración de las rentas públicas".
>
> Una de las más urgentes necesidades de la República era "la *formación de códigos claros y sencillos* sobre negocios civiles y criminales y *sobre procedimientos*, porque sólo de esta manera se [podría] sacar a nuestra legislación del embrollado laberinto en que… se [encontraba] uniformándola en toda la Nación" (*Manifiesto a la Nación…*1859). Además de "facilitar el comercio exterior... *simplificando los requisitos* que para él exigen las leyes y librar al comercio de las onerosas ritualidades fiscales que solo sirven para estimular el contrabando".
>
> Se consideró "deber del Ejecutivo *estrechar el vínculo federal*, y *ayudar a los estados a plantear su régimen interior con la libertad e independencia que ellos convinieron* en el pacto de la unión, *respetando su soberanía y su régimen interno*". (Las cursivas son mías).

El programa del Presidente Juárez comprendería asimismo:

> "la *reorganización de todos los ramos de la administración pública*, desde las instituciones municipales hasta las relaciones exteriores. Por consiguiente, la necesidad de reorganizar la administración pública y sacar al país del caos [reclamaba) medidas prontas, severas, enérgicas en el orden económico y administrativo" (*Programa del Gobierno Constitucional*, 1861. Las cursivas son mías).

En suma, la regla de oro de la gestión del Presidente Juárez puede resumirse en el siguiente axioma:

> *Bajo el sistema republicano de gobierno, los funcionarios públicos [deben] consagrarse asiduamente al trabajo, disponiéndose a vivir en la honrada medianía que proporcione la retribución que la Ley señala* (Textos tomados de: Instituto Nacional de Administración Pública. La Administración Pública en la Época de Juárez. Versión abreviada, 2006: 11-14. Las cursivas son mías).

A la muerte de Juárez, el 18 de julio de 1872, asume la Presidencia Sebastián Lerdo de Tejada. Entre las primeras medidas de su mandato se recuperó la administración de la *Casa de Moneda de Chihuahua*, además de quedar administradas por el Gobierno las otras diez Casas de Moneda que operaban en la República.

En otro momento, Lerdo de Tejada mencionaría que:

> … el recobrar las *casas de Moneda de Guanajuato, Zacatecas y San Luis Potosí*, conforme a los respectivos contratos de arrendamiento, indicaba (junto con la ampliación de las líneas telegráficas y el cumplimiento de sus compromisos pecuniarios) el estado satisfactorio de la Hacienda de la Federación, el cual *mejoraría indudablemente más adelante con los productos de las casas de Moneda* ya recuperadas (Secretaría de la Presidencia, 1976: 562. Las cursivas son mías).

También desde el inicio de su gestión ofrecería, entre los objetos preferentes de su Gobierno, el otorgar "…toda la protección posible al comercio, a la industria y a la agricultura, fuentes de riqueza y prosperidad social".

Con tal propósito aseguraría *la pronta conclusión de vías férreas* que abrieran nuevas facilidades a las comunicaciones, el comercio y la exportación, para lo cual otorgó subvenciones y redujo tarifas. Asimismo, se pronunció favorablemente por el proyecto del *Ferrocarril Interoceánico e Internacional,* mismo que contó con la aprobación del Congreso.

En otra ocasión Lerdo de Tejada –al término de su intervención en la apertura del segundo periodo de sesiones del 7º. Congreso de la Unión, el 1º de abril de 1875– expresaría que:

> El Ejecutivo ha cuidado con especial interés de seguir invirtiendo cuanto permite la condición del Erario, en las *vías de comunicación* y en varios ramos de mejoras materiales tan necesarias para el fomento y desarrollo de la riqueza pública. (Secretaría de Hacienda y Crédito Público-Secretaría de la Presidencia, 1976: 133-137).

Por lo que se refiere a la historia del desarrollo ferrocarrilero, cabe hacer un paréntesis para recordar que éste se remonta a los primeros tiempos del México independiente:

> El 4 de noviembre de 1824, durante el gobierno del general Anastasio Bustamante se expidió el primer decreto sobre la materia; en aquel texto legal el Ejecutivo convocaba a todos los interesados a presentar un proyecto de comunicación interoceánica por el Istmo de Tehuantepec. Nada práctico surgió de este paso legislativo (Secretaría de Comunicaciones…XXXIII).

Al año siguiente, Francisco de Arrillaga realizaría los estudios necesarios para localizar un "camino de hierro" entre la capital y Veracruz, publicando su *"Proyecto del primer camino de hierro de la República"* en 1837. Donde se ponderaba la importancia del

ferrocarril, hasta el grado de considerarlo "factor decisivo en el progreso nacional y en la felicidad humana".

El 22 de agosto de ese mismo año el Presidente Bustamante otorgó privilegio exclusivo a Arrillaga para la ejecución del proyecto en las condiciones más favorables. Los términos del convenio quedarían como sigue:

> Que con arreglo a mis facultades constitucionales, y de acuerdo con el Consejo de Gobierno, he concedido al Sr. Don Francisco de Arrillaga privilegio exclusivo para establecer un camino de hierro entre Veracruz hasta la capital, asegurándole por el presente la propiedad de este establecimiento, en los términos y por el tiempo que designan los artículos siguientes:
>
> Art.- 1 Que este privilegio será por el término de treinta años y el camino de hierro de dobles carriles, desde el puerto de Veracruz hasta esta capital…
> ……….
> Art.- 6 Que serán libres de todos derechos a la entrada a Veracruz, solas las máquinas y algunos otros renglones que lo estén por el nuevo arancel; más los carriles, carruajes y demás útiles que introduzca la compañía para la construcción y uso de su camino, pagarán los derechos conforme a las leyes que entonces estén vigentes.
> ………...
> Art.- 8 La compañía establecerá precisamente un ramal o camino de travesía del ferrocarril, doble, de cuatro carriles a la ciudad de Puebla, desde el punto y por la dirección que parezca más conveniente a la Empresa.
>
> Art.- 9 Se conducirán todas las producciones del país al puerto de Veracruz desde México, al moderado flete de un real arroba y a proporción desde puntos intermedios, a excepción de la plata y oro que pagarán medio por ciento.
> ……….
> Art.- 11 La correspondencia pública se conducirá graciosamente a beneficio del erario, no sólo durante el término del privilegio, sino después y mientras persista el camino.
> ……….
> Art.- 13 A los once años del uso de la patente, y en cada uno de los siguientes hasta el vencimiento de los treinta, entregará la Compañía cincuenta mil pesos en las cajas nacionales, a llenar un millón para la mejora de los demás caminos laterales u otros objetos del bien público.
>
> Art.- 14 Este camino y el de travesía a Puebla serán siempre propiedad de la empresa, y como tales serán respetados, garantizados y protegidos según las leyes, quedando sujeto el empresario por su parte a todas las demás condiciones que ellas establecen en esta materia, sirviéndole de título este decreto (Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana, C:/Users/….).

La empresa no llegó jamás a constituirse ni a tenderse un solo metro de vía (Secretaría de Comunicaciones y Transportes…1976: XXXIII-XXXIV). Al no haberse ejecutado la obra en el plazo de 12 años decretado, la concesión se declaró sin validez y quedó como constancia del primer intento para establecer una línea férrea en nuestro país.

Posteriormente, y por Decreto del Presidente Antonio López de Santa Anna del 31 de mayo de 1842, se dispuso construir un ferrocarril que partiera de Veracruz hasta el Río San Juan. Después de siete años se avanzaron siete kilómetros. Reanudándose los trabajos en 1848, dos años después se puso en servicio al público el primer convoy ferroviario que transitó en México.

Enseguida se proyectó construir la línea Veracruz-México que no llegaría a ejecutarse. Antes de abandonar el poder, al triunfo de la Revolución de Ayutla, Santa Anna decretó la construcción del tren de San Juan, Veracruz a Acapulco, pasando por la Ciudad de México, y el 4 de julio de 1857 se inauguró el tramo de Tlatelolco a la Villa de Guadalupe por el Presidente Ignacio Comonfort. Poco después, el 31 de agosto, se otorgó una concesión a Antonio Escandón para construir un ferrocarril de Veracruz al Océano Pacífico, otorgándole Benito Juárez la construcción del ramal a Puebla, el 5 de abril de 1861.

Sobrevino la intervención francesa en 1862 y con la aprobación de Maximiliano (1863-1867) se traspasó el privilegio a la 'Compañía Imperial Mexicana'.

"Para 1867 casi todos los países europeos y los Estados Unidos disponían de una vasta red de caminos de fierro; México, en cambio, no tenía prácticamen te nada: era un país comunicado por rutas de polvo", se advierte en la obra *México a través de los informes presidenciales* en su Tomo 8 de "Las Comunicaciones" (Secretaría de Comunicaciones y Transportes-Secretaría de la Presidencia 1976: XXXII). En la misma obra se comenta que:

> 'Movidos por una fe ciega en la capacidad redentora y lucrativa de las modernas vías de comunicación, principalmente del ferrocarril, los gobiernos de Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada dedicaron lo mejor de sus esfuerzos a construirlas con el concurso de compañías inglesas y norteamericanas' (Secretaría de Comunicaciones... XXXII).

Cuando Juárez reasumió la Presidencia en 1868, la línea ferroviaria estaba inconclusa. Por esta razón tomó medidas para asegurar su terminación: otorgó cuantiosos subsidios a un concesionario británico para concluir la línea, *compró acciones de la compañía* y asumió el derecho de nombrar a una minoría de los directores. De esta suerte, *la participación del gobierno representaba para él un camino posible para impulsar el desarrollo nacional* (Secretaría del Patrimonio Nacional…1976: 12.)

> En extender cada vez más la comunicación del pensamiento, en la construcción de vías férreas y canales, en las mejoras materiales de toda especie, sin olvidar una conveniente colonización, es en lo que estriba el porvenir de nuestra patria [expresaría el Presidente Juárez]. (Secretaría del Patrimonio Nacional…1976: 11).

Una vez restablecido el gobierno de la República se revalidó la concesión a Escandón, por decreto de 10 de noviembre de 1868. La inauguración del ferrocarril tuvo lugar el 1° de enero de 1873, asistiendo Sebastián Lerdo de Tejada encargado de la Presidencia de la República, a la súbita muerte de Benito Juárez.

En la apertura de sesiones del Congreso de la Unión, del 16 de septiembre de 1872, Lerdo de Tejada ya recomendaba ocuparse del importante asunto de las "bases generales para concesiones de ferrocarriles" (Secretaría de Hacienda y Crédito Público…1976: 131).

Después, el 1º de abril de 1873 reiteraría ante ese cuerpo legislativo "el importante asunto de los proyectos de ferrocarriles hacia el interior y hacia el Pacífico", e informaría que:

> 'Autorizado el Ejecutivo…con objeto de arreglar una reducción favorable en las tarifas de fletes del ferrocarril de México a Veracruz, para los frutos nacionales destinados a la exportación, procuró con especial empeño remover los obstáculos que habían ocurrido. Ahora tendrá la satisfacción de presentar al Congreso el arreglo ya concluido que, debiendo producir grandes beneficios a la agricultura [que es la primera fuente de riqueza nacional, y debe ser la más fecunda en el porvenir (Secretaría de Hacienda…1976: 135)], permitirá realizar por medio de la exportación, la más fundada esperanza de riqueza y de prosperidad de la República.
>
> 'Convenida la reducción permanente de las tarifas, pudo ligarse con este arreglo el aseguramiento de una pronta conclusión de la vía férrea por Jalapa, que será de tanta utilidad no sólo para muchos Distritos de los estados de Veracruz y Puebla, sino en general para abrir nuevas facilidades a las comunicaciones y al comercio' (Secretaría de Hacienda y Crédito Público…1976: 133). [Asimismo] 'El ferrocarril de Pachuca a Ometusco, subvencionado por el Congreso, enlazar[í]a con la vía de Veracruz el estado de Hidalgo, dando más benéfico movimiento a los ricos frutos de su agricultura y minería'. (Secretaría de Hacienda…1976: 134).

Ante el mismo Congreso de la Unión, Lerdo de Tejada se ocuparía (el 21 de enero de 1874) de la "comunicación interoceánica por el Istmo de Tehuantepec", con la nueva esperanza de realizar esa obra de tan alto interés reconocido por todos los gobiernos de la República (Secretaría de Hacienda…1976: 133).

Finalmente, el 20 de diciembre de 1872 (a treinta años de iniciadas las obras) quedaron unidos los extremos (México-Veracruz) en las Cumbres de Maltrata, realizándose la fastuosa inauguración el 1º de enero de 1873, por parte de Sebastián Lerdo de Tejada. Meses antes había fallecido el Presidente Juárez (Secretaría de Comunicaciones… XXXIV-XXXIX).

Podemos concluir este capítulo, en palabras de Luis González, con lo siguiente:

> La década de México comprendida entre los años de 1867 y 1876 contó con un equipo de civilizadores y patriotas pequeño pero extremadamente grande por su entusiasmo y su inteligencia, con un programa de acción múltiple, lúcido, preciso y vigoroso y con un clima nacional adverso a las prosperidades democrática, liberal, económica, científica y nacionalista.
>
> Los planes de orden económico (atracción de capital extranjero, supresión del sistema de alcabalas, ensayo de nuevos cultivos y técnicas agrícolas, e industrialización), fueron ejecutados en dosis mínimas. Los capitales extranjeros, como era de esperarse, no se atrevieron a poner en marcha la economía mexicana. Las inversiones extranjeras destinadas a la construcción de ferrocarriles y al comercio fueron un chisguete. El sistema de alcabalas se tambaleó, pero se mantuvo. La agricultura siguió siendo preponderantemente consuntiva, maicera y lírica [excepto pocas novedades, la prosperidad del café y la caña de azúcar y el algodón].
>
> El país prosperó, aunque a paso de tortuga y no en todos los ramos de la actividad económica. En la minería no hubo nada nuevo.
>
> El mayor éxito de la República Restaurada fue en algunos cotos laicos de la cultura. La religión católica permaneció inconmovible y exclusiva…Entre airados denuestos, Lerdo…hizo constitucionales las leyes de Reforma…
>
> Con todo, se plantaron entonces las semillas de la modernización y el nacionalismo…La acción de la República Restaurada, si es mirada desde el punto donde partió fue prodigiosa; si se le mira desde las metas que se propuso fue pobre. De cualquier modo, desde otra perspectiva, luce como aurora de un día de la vida de México conocido con los nombres de porfirismo y porfiriato, que fue inicialmente porfirismo por la adhesión popular a Porfirio, y después porfiriato por la adhesión de don Porfirio a la silla presidencial.
>
> La aspiración de Hidalgo y Morelos por emancipar al pueblo mediante garantías individuales para el libre trabajo y profesión vino a elevarse a rango constitucional en la Carta de 1857, extinguiendo los *estancos*. Ello pondría fin a más de tres siglos del *monopolio* de la actividad industrial y comercial por la Corona Española y después por los regímenes conservadores. El *liberalismo económico* vendría a sustituir al *mercantilismo*, el *laissez-faire*

> al *intervencionismo estatal*. (González, Luis, 2000: 650 y 652. Las cursivas son mías).

Asimismo, como afirmara Daniel Cosío Villegas (1973: 117) "La Historia *Moderna* de México comienza con una caída y acaba con otra caída":

> Se inicia en julio de 1867, al derrumbarse el imperio de Maximiliano, y concluye en mayo de 1911 cuando se desploma el gobierno de Porfirio Díaz. Entonces esa historia abarca cuarenta y cuatro años, que sin embargo, se dividen habitualmente en dos épocas. La inicial, de escasos diez años, va de 1867 a 1876, y se llama la *República Restaurada.* A la segunda, de treinta y cuatro, de 1887 a 1911, se le nombra *"El Porfiriato".*

De esta última nos ocuparemos enseguida.

Bibliografía

Biblioteca Garay (2009), *500 años de México en documentos.*

Cámara de Diputados-Auditoría Superior de la Federación (s/f), *1824-2004: 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México*. México, Cámara de Diputados-Auditoría Superior de la Federación.

Carbonell, Miguel (Coord.), (2000), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada*. Tomo I, México, Editorial Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 15ª edición.

Carrillo Castro, Alejandro (2006), *Génesis y evolución de la administración pública federal centralizada.* México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

------- (s/f), *Mitos y realidades de la administración pública paraestatal en México,* Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Cosío Villegas, Daniel (1973), "IV. El tramo moderno", en Daniel Cosío Villegas, *et. al., Historia mínima de México.* México, El Colegio de México.

Díaz, Lilia (2000), "El liberalismo militante", en *Historia general de México,* Versión 2000. México, El Colegio de México.

Flores Caballero, Romeo (Coordinador), (2006), *La administración pública en la época de Juárez.* Versión abreviada, México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

González, Luis (1973), "III. El periodo formativo", en Daniel Cosío, *et. al., Historia mínima de México*. México, El Colegio de México.

Krauze, Enrique (2005), *La presencia del pasado*. México, Fondo de Cultura Económica-Fundación BBVA Bancomer.

Martínez, José Luis (2000), "México en busca de su expresión", en *Historia general de México,* Versión 2000. México, El Colegio de México.

Noriega, Cecilia (2002), "El 'Prudente' Funcionario José María Bocanegra", en Ludlow, Leonor (Coordinadora), *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos, 1821-1933.* Tomo I, México, Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM.

Rives Sánchez, Roberto (1984), *Elementos para un análisis histórico de la administración pública federal en México 1821-1940.* México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público-Secretaría de la Presidencia (1976), *México a través de los informes presidenciales.* Tomo 4. *"La hacienda pública". Volumen** México, Secretaría de la Presidencia.

Secretaría de la Presidencia (1973), *La administración pública en la época de Juárez.* Tomo I, México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos.

------- (1974), *La administración pública en la época de Juárez.* Tomo II, México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos.

------- (1976), *México a través de los informes presidenciales.* Tomo 4. *"La hacienda pública", Volumen** México, Secretaría de la Presidencia.

------- (1976), *México a través de los informes presidenciales.* Tomo 9. "*La administración pública.* Volumen* México, Secretaría de la Presidencia.

Secretaría del Patrimonio Nacional-Secretaría de la Presidencia (1976), *México a través de los informes presidenciales.* Vol. 6. "*El sector paraestatal"*. México, Secretaría de la Presidencia.

Soberano Congreso Constituyente (1822), "Decreto. Estanco del tabaco: providencias para recoger el que tengan los particulares: reglas para los comisionados", octubre 29 de 1882, en *500 años de México en documentos*, http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1822_1823/...

Tena Ramírez, Felipe (1975), *Leyes fundamentales de México*, México, Editorial Porrúa.

Vázquez, Josefina Zoraida (2000), "Los primeros tropiezos", en *Historia general de México,* Versión 2000. México, El Colegio de México.

Zarco, Francisco (1856), "La Reforma Administrativa", editorial de *El Siglo Diez y Nueve*, México, viernes 11 de enero de 1856, 4ª época, Año decimosexto, Tomo décimo, No. 2,561.

Fuentes electrónicas

Covarrubias, José Enrique (2000), *La moneda de cobre en México, 1760-1842: Un problema administrativo.* México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

Capítulo IV

EL PORFIRIATO

Capítulo IV
EL PORFIRIATO

Como observa Lorenzo Meyer (2009: 47). Desde los inicios de la guerra de Independencia en 1810 hasta el triunfo de la rebelión del general Porfirio Díaz, el panorama político y económico de México indica una anarquía endémica:

> Dos invasiones extranjeras –la estadounidense y la francesa– y una lucha civil ininterrumpida –centralistas contra federalistas, conservadores contra liberales– casi produjeron la desintegración del antiguo virreinato de la Nueva España. Sin embargo, a partir de 1876, el escenario cambia dramáticamente. La facción liberal, después de sobreponerse a la invasión francesa, derrotar al grupo conservador y superar sus divisiones internas, es capaz de organizar por primera vez una administración nacional relativamente eficiente y fuerte. Esta nueva administración se levanta alrededor de la figura del general Porfirio Díaz, héroe de las luchas contra los conservadores y los ejércitos de Napoleón III. Después de haber ocupado el poder gracias a un golpe de fuerza en 1876, Díaz lo consolida rápidamente y permanece hasta 1910 como líder indiscutible y absoluto del país.

Circunstancia económica

En el desarrollo industrial dominaron los extranjeros y el control por éstos de las nuevas industrias de México se expandió y solidificó durante los últimos años del porfiriato. El financiamiento incluso de inversiones 'nacionales' se llevaba a cabo frecuentemente, al menos en forma indirecta, en gran parte por capital no mexicano. (Cockcroft, 1985: 21).

> En los últimos nueve años del porfiriato, nuevas inversiones de capitalistas norteamericanos, ingleses y franceses superaron todas sus inversiones de los primeros veintitrés años del régimen. El incremento más espectacular fue el de las inversiones norteamericanas que se quintuplicaron entre 1897 y 1911. Ya en 1900 los extranjeros poseían 172 de los 212 establecimientos comerciales del Distrito Federal, y en 1911 las participaciones extranjeras alcanzaban dos terceras partes de la inversión total de México, aparte de la agricultura y las industrias artesanales (Cockcroft, 1985: 21, citando a Rosenzweig y a Vernon).

Para la élite porfirista la creación de un medio favorable a las transacciones era una condición indispensable para el progreso. Esto implicaba la eliminación de los excesos del federalismo juarista, reforzando la potencia coercitiva del gobierno central y, para lograr un rápido desarrollo económico, crear un mercado nacional. En este proceso un elemento clave fue tanto la intensa actividad de los ferrocarriles, cuanto el dejar atrás las alcabalas que obstaculizaban la producción manufacturera y el comercio exterior (Barry, Carr, en Salgueiro y Rodríguez 1979: 188-189).

En 1911 casi todos los sectores importantes de la economía se hallaban en manos extranjeras. El capital británico y estadounidense controlaba casi todas las grandes empresas mineras y la naciente empresa petrolera. La red ferroviaria, desde sus inicios fue casi por entero de propiedad extranjera. La mayor parte de los servicios públicos estaban controlados por capital británico y canadiense, principalmente. Entre ellos, la industria eléctrica, de tan vital importancia, y los sistemas de transporte urbano con ella relacionados.

Durante el porfiriato, apunta un estudioso estadounidense (Cockcroft, 1985: 27), la colaboración de hombres de negocios mexicanos con intereses extranjeros incluyó préstamos bancarios cuando se consideró necesario. Algunos ejemplos de financiamiento nacional de inversiones extranjeras, también comunes, reflejaron un alto grado de cooperación entre hombres de negocios mexicanos y extranjeros. "Así comenzó el auge del petróleo mexicano para beneficio de los extranjeros pero con el apoyo de los nacionales".

> Además de los banqueros y latifundistas mexicanos, algunos terratenientes medianos vendieron sus propiedades a compañías petroleras extranjeras y vinieron a formar una clase provincial de 'nuevos ricos' (López y Fuentes, citado por Cockcroft, 1985: 27).

Pero los ricos, opinaba Porfirio Díaz en su entrevista con Creelman *"…se preocupa[ban] demasiado en sus riquezas y sus dignidades para poder ser útiles al avance del bienestar general".* De tal suerte, concluía Díaz:

> 'La experiencia me ha convencido de que un gobierno progresista debe tratar de satisfacer la ambición individual tanto como sea posible; pero de que al mismo tiempo debe poseer un ***extinguidor*** para usarlo sabia y firmemente *cuando la ambición individual arda con demasiada viveza en peligro del bienestar general'.* (Las cursivas y negritas son mías).

Sectores de actividad económica

Minería, ferrocarriles, capital extranjero y pobreza masiva parecen compendiar la economía de la época postrera del régimen del Porfiriato. El proceso de desarrollo era prácticamente ajeno a la economía pre-revolucionaria, que no podía considerarse realmente una economía nacional con dinámica propia. La posición acreedora de los países europeos –muy principalmente de Inglaterra– se reflejaba en la abundancia de capitales disponibles para la inversión. Estados Unidos, con su economía en pleno crecimiento, buscaba la penetración económica en América Latina, en dura competencia con Europa. En los últimos años del régimen de Porfirio Díaz se estimaba que únicamente las inversiones de propiedad norteamericana representaban más de la mitad de la riqueza nacional; es decir, que los norteamericanos poseían más, no sólo que el resto de los

extranjeros, sino más que todos los mexicanos juntos. *Los metales eran su principal materia prima; los ferrocarriles, el medio de transporte* (Navarrete R., Alfredo, en Fondo de Cultura Económica, 1960: 512.)

- ***Los ferrocarriles***

Como apuntamos en el capítulo anterior, la historia del movimiento ferrocarrilero se remonta a los primeros tiempos del México independiente.

Durante el *porfiriato* (1877-1880 y 1884-1911) la política económica tuvo, entre otras características, las de proteger los intereses de la propiedad privada de ciertos sectores sociales, formados desde la Independencia y sobre los cuales se apoyaba la clase dirigente, fortaleciendo la gran propiedad territorial del latifundio. Los objetivos de dicha política serían resumidos en la fórmula de *'orden y progreso'.* La explotación de una gran parte de los habitantes directamente ligados a la agricultura de subsistencia, se expandió a la par de la invasión de las tierras comunales por las haciendas, bajo el amparo de las leyes de desamortización, auxiliada por la supresión de obstáculos aduanales internos, la construcción de la *red ferroviaria* y el crecimiento de la demanda internacional de materias primas mexicanas. (Secretaría del Patrimonio Nacional…14.15. Las cursivas son mías).

El segundo cuatrienio de Díaz, de 1884 a 1888, prolongó la continuidad gubernamental:

> …siguió el control sobre caudillos y caciques, y los que no aceptaron disciplinarse fueron combatidos; el *saneamiento de la hacienda pública*; la *construcción de vías férreas* y el *establecimiento de instituciones bancarias*. Más aún comenzaron a recibirse nuevas inversiones europeas, surgió la agricultura de exportación, y la minería industrial –especialmente de cobre– comenzó a desplazar la minería de metales preciosos, como el oro y la plata. Otra característica de esos años fue la tolerancia concedida… [A]demás de estabilidad política y crecimiento económico, el país empezó a vivir años de reconciliación social. *Para los renuentes habría represión.*
>
> En efecto, consciente Díaz de los enojos que provocaba en la sociedad mexicana la aplicación de los artículos más jacobinos de la Constitución, como lo prueban las insurrecciones de 1874, optó por una política de relajación: no derogó ni modificó tales artículos, pero tampoco los aplicó…lo que traería una auténtica 'paz orgánica' (Garciadiego, en Wobeser, von, 2010: 213-214).

Ahora bien, siguiendo a Garciadiego (en Wobeser, von, 2010: 214-216) el periodo de auge porfiriano abarca desde 1890, aproximadamente, hasta los primeros años del siglo XX… [y para este] periodo se gobernó ya con un equipo propio, el de los *'científicos'*.

> Los 'científicos' propusieron al gobierno de Díaz un proyecto gubernamental, que en buena medida se cumplió hasta el final del régimen. En materia económica reconocían la necesidad de inversión extranjera ante la falta de ahorro interno, aceptaban la conveniencia de exportar productos naturales y urgían el establecimiento de un sistema racional y nacional de impuestos, eliminando, en 1896, las alcabalas, especie de pagos por trasladar productos de una región a otra, lo que había obstaculizado la integración de la economía nacional.
>
> La estabilidad política, la paz orgánica nacional y el adecuado contexto internacional coadyuvaron a que durante esos años hubiera en México un impresionante crecimiento económico: continuó desarrollándose la agricultura de exportación; con la desaparición de los indígenas levantados en armas, y gracias al *ferrocarril*, la ganadería creció en el norte del país, pudiendo abastecer a poblaciones urbanas distantes; también crecieron la industria mediana en los ramos textil y papelero, y la minería industrial. Gracias a la instalación de varios miles de *vías férreas,* al mejoramiento de los principales *puertos*, al desarrollo de las comunicaciones *telefónicas* y *telegráficas* y a la desaparición de las alcabalas, durante aquellos años aumentó notablemente el comercio, tanto nacional como internacional. De hecho, la exportación de productos naturales fue superior a la importación de manufacturas, por lo que *el país logró tener un superávit comercial por primera vez en su historia.*

Sin embargo, como afirma Teja Zabre (1939: 81-82) las fórmulas del porfirismo de *paz, orden y progreso*, se entendían en beneficio de las clases privilegiadas, y casi en la pura superficie. Los progresos de la educación, de los *ferrocarriles*, de la cultura en general, no llegaban a la inmensa mayoría de la población. Las *Leyes de Reforma* se nulificaron de hecho, y fueron burladas contando con la benevolencia del Gobierno. El clero católico, lo mismo que las familias poseedoras de grandes haciendas, dinero, crédito, casas y rentas recobraron en gran parte su posición y sus ventajas. La protección decidida a los capitalistas extranjeros formó una casta más de favorecidos, perjudicando al proletariado con un sistema de explotación agravado por las circunstancias de que el capital era extranjero, mientras la fuerza de trabajo era nacional. Los *ferrocarriles no se trazaron según los intereses nacionales, sino de acuerdo con los intereses del capital extranjero.* La forma de gobierno del general Díaz se copiaría en casi todos los estados de la República, en pequeño.

A pocos meses del inicio de su mandato, al abrir el Congreso sus sesiones, Porfirio Díaz mencionó que:

> 'La cuestión de ferrocarriles que tanto preocupa, y con razón, a todos los que se interesan por la prosperidad de México, ha llamado como es debido la atención del Ejecutivo; y si bien ha tenido que declarar por motivos legales, la caducidad

> de la concesión del Ferrocarril Central, en ella no se ha apartado de su propósito de favorecer dentro de la órbita de sus facultades, a las empresas que llenan sus compromisos y contribuyen de esta manera al logro de los vehementes deseos que el país siente de poseer, en el más corto tiempo posible, vías férreas que permitan la explotación de sus inagotables fuentes de riqueza'. (Secretaría de Comunicaciones y Transportes…16).
>
> El ferrocarril transformó la estructura económica poniendo en contacto los centros económicos con regiones mineras y agrícolas antes inaccesibles que, con él se abrieron a la explotación. Esto tuvo efectos sobre otros sectores como el comercio, la industria y las finanzas sirviendo, asimismo, como incentivo para el desarrollo de otro tipo de infraestructura de comunicación, como serían las instalaciones portuarias, los telégrafos y el teléfono. La red ferroviaria del país lo enlazó de norte a sur con sus dos fronteras, así como la Meseta Central con los principales puertos del Golfo de México. [Porfirio Díaz siempre puso de relieve la importancia de las comunicaciones como factor clave del desarrollo]. (Secretaría del Patrimonio Nacional…15).

La última gran especulación de Limantour fue la consolidación de los ferrocarriles *Nacional* y *Central* en una sola empresa, con participación mayoritaria del gobierno, que se denominaría: *Ferrocarriles Nacionales de México*. El 6 de julio de 1907 fue expedido el Decreto de constitución de estos últimos. La empresa consolidada arrojó resultados positivos entre 1909 y 1912, cuando el proceso revolucionario que determinó la caída de Díaz empezó a mostrar sus efectos.

Cabe subrayar que en 1887 los ferrocarriles de México tenían una extensión de 578 kilómetros, y para 1910, incluyendo los ferrocarriles de los estados, el total era de 24,559 kilómetros (Teja Zabre 1939: 68).

Económicamente, la construcción de ferrocarriles –junto con la industrialización– fue uno de los procesos innovadores más importantes que motivaron el cambio social en México durante el porfiriato. El programa de expansión ferrocarrilera de Porfirio Díaz, que añadió veinticuatro mil kilómetros en vías a los seiscientos cuarenta tendidos durante la época de los presidentes Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada, fue financiado básicamente con capital extranjero, la mayor parte norteamericano, pero también inglés y francés (Cockcroft, 1985: 17).

Sin embargo, John Kenneth Turner (1964: 86) afirmaría en su obra *México bárbaro,* publicada en 1911, que Porfirio Díaz repartía entre sus gobernadores concesiones particulares privadas que les permitieron organizar compañías y construir ferrocarriles. Cada concesión tenía aparejada una fuerte suma como subsidio del Gobierno. Así, "… el Gobierno federal pagaba el ferrocarril y el gobernador y sus amigos influyentes eran sus dueños".

Durante el primer período de gobierno del presidente Porfirio Díaz (1876-1880) se promueve la construcción ferroviaria por medio de concesiones a los gobiernos de los estados y a particulares mexicanos, *además de las administradas en forma directa por el Estado*. Bajo concesión a los gobiernos de las entidades se construyeron las líneas de Celaya-León, Omestuco-Tulancingo, Zacatecas-Guadalupe, Alvarado-Veracruz, Puebla-Izúcar de Matamoros y Mérida-Peto. Bajo concesión a particulares mexicanos destacan las líneas del Ferrocarril de Hidalgo y las líneas de Yucatán. Por *administración directa del Estado, el Ferrocarril Nacional Esperanza-Tehuacán, el Ferrocarril Nacional Puebla-San Sebastián Texmelucán y el Ferrocarril Nacional de Tehuantepec*.

Más tarde la mayoría de estas líneas formarían parte de los grandes ferrocarriles de capital extranjero, o se unirían a los *Ferrocarriles Nacionales de México* en un período posterior. Durante la permanencia de Porfirio Díaz en el poder, de 1884 a 1910, se consolidaron la expansión ferroviaria y las facilidades a la inversión extranjera. Los principales ferrocarriles fueron:

- *Ferrocarril Mexicano*, de capital inglés, inaugurado en 1873 de la Ciudad de México a Veracruz, vía Orizaba con un ramal a Puebla;
- *Ferrocarril de Sonora*, de capital norteamericano (1881);
- *Ferrocarril Central*, de capital norteamericano, entre la Ciudad de México y Ciudad Juárez (Paso del Norte) inaugurado en 1884 con un ramal al Pacífico por Guadalajara (1888) y otro al Puerto de Tampico por San Luis Potosí (1890);
- *Ferrocarril Nacional* (1888-1898), de capital norteamericano, de la Ciudad de México a Nuevo Laredo. Posteriormente, con la compra del *Ferrocarril de Michoacán del Sur*, se extendió hasta Apatzingán y por el norte se vinculó a Matamoros;
- *Ferrocarril Nacional de Tehuantepec* del Puerto de Salina Cruz en el Océano Pacífico a Puerto México (Coatzacoalcos) en el Golfo de México, inicialmente de capital estatal, en 1889 se responsabiliza de su construcción una firma inglesa. La reconstruye la empresa Pearson en 1894 y se asocia en 1902 con el gobierno para su explotación. En 1917 se rescinde el contrato a la Pearson y el gobierno toma a su cargo la línea, anexada a los *Ferrocarriles Nacionales de México* en 1924;
- *Ferrocarril Internacional*, de capital norteamericano, de Piedras Negras a Durango (1892) con ramal a Tepehuanes (1902);
- *Ferrocarril Interoceánico*, de capital inglés, de la Ciudad de México a Veracruz, vía Jalapa, con ramal a Izúcar de Matamoros y Puente de Ixtla;
- *Ferrocarril Mexicano del Sur* (1892), concesionado a nacionales, construido con capital inglés, de Puebla a Oaxaca, pasando por Tehuacán;
- *Ferrocarril de Occidente*, de capital inglés, del Puerto de Altata a Culiacán, Sinaloa;

- *Ferrocarril Kansas City, México y Oriente* (1899, de capital norteamericano, de Topolobampo a Kansas City, consolidado sólo el trayecto de Topolobampo a Ojinaga por el *Ferrocarril Chihuahua-Pacífico* (1940-1961);
- *Ferrocarriles Unidos de Yucatán* (1902), financiado por empresarios locales;
- *Ferrocarril Panamericano* (1908), de capital norteamericano y del *gobierno de México*, unía la frontera de Guatemala con el *Ferrocarril Nacional de Tehuantepec;*
- *Ferrocarriles Nacionales de México* (1908), conformado por la fusión del *Central*, el *Nacional* y el *Internacional*, junto con varios ferrocarriles pequeños que le pertenecían: *Hidalgo, Noroeste, Coahuila, Pacífico*, y *Mexicano del Pacífico*;
- *Ferrocarril Mexicano del Pacífico* (1909), de capital norteamericano, línea de Guadalajara a Manzanillo pasando por Colima;
- *Ferrocarril Sud-Pacífico*, de capital norteamericano, resultado de la unión de varias líneas. Parte de Empalme, Sonora a Mazatlán (1909) y llega a Guadalajara (1927);
- *Ferrocarril del Noroeste de México* (1910) de Ciudad Juárez a la Junta, en el estado de Chihuahua.

Por su parte, el Ejecutivo ya había opinado ante el Congreso, en 1883, que a medida que se concluyeran las vías férreas internacionales e interoceánicas, y se ensanchasen las demás emprendidas o proyectadas, la confianza respecto al movimiento progresivo del país produciría resultados más completos y satisfactorios. Todo esto influiría poderosamente en el desarrollo de nuestros elementos de riqueza, mejorando las condiciones económicas de la República (Secretaría de Hacienda y Crédito Público… 1976: 162).

Ahora bien, dentro de la política ferrocarrilera se procuró el equilibrio de intereses extranjeros para evitar que se constituyeran en monopolio. Esta política económica de *intervencionismo estatal equilibrador* culminó con la creación de *Ferrocarriles Nacionales*, empresa que absorbió más o menos la mitad de los kilómetros de vías férreas en operación, que entonces sumaban poco más de 20,000 kilómetros. Para tal efecto, *el gobierno adquirió la mayoría de las acciones* de las principales líneas, evitando que algún sector de nuestras comunicaciones fuera absorbido por empresas de una sola nacionalidad, en este caso norteamericanas (Secretaría del Patrimonio Nacional… 1976: 23. Las cursivas son mías).

Al respecto, Luis González (El Colegio de México, 2000: 687) nos recuerda que en 1904 se contrata un nuevo empréstito con Europa de 40 millones de dólares…

> Una parte del empréstito –escribe Rabasa– debía servir para amortizar obligaciones emitidas al realizar una obra de trascendencia suma: *la nacionalización de los ferrocarriles*. El mago [de las finanzas, Limantour] funde las principales compañías

ferroviarias y adquiere las acciones requeridas para influir de modo decisivo en la nueva organización. (Las cursivas son mías).

Con los ferrocarriles cobrarían auge la minería y la agricultura de exportación, pero ya a principios de siglo surgirían otras actividades productivas tales como las industrias *eléctrica*, *siderúrgica* y *petrolera.* En el ramo de los energéticos también el *carbón mineral* cobró un notable desarrollo para atender las necesidades de la *siderurgia* implantada en Monterrey y San Luis Potosí (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 21).

El capital forastero controlaría el 90% del capital invertido en minería, electricidad, petróleo y bancos, *haciendo de la República Mexicana un país dependiente por los empréstitos y las inversiones de los países capitalistas*, sobre todo de Estados Unidos e Inglaterra (González, Luis, en El Colegio de México, 2000: 705. Las cursivas son mías).

- ***La industria eléctrica***

La industria eléctrica se inició en México con la instalación de pequeñas plantas privadas para uso industrial y con el establecimiento de compañías de capital nacional que a comienzos de siglo operaban en once ciudades principales. La capacidad total instalada en 1900 en toda clase de servicio se ha estimado en alrededor de 20 mil kW. Fueron ésos los principios de la industria eléctrica realizados en muy modesta escala con capital predominantemente nacional. (Lara Beautell, en Fondo de Cultura Económica, 1969: 243).

La industrialización minera y textil y la aparición del alumbrado para servicios públicos y domésticos trajeron consigo la electrificación: entre 1887 y 1911 se crearon en México más de cien compañías de luz y fuerza motriz, con capital predominantemente extranjero: la Guanajuato Power Company, la Michoacán Parrer Company, la Compañía Eléctrica e Irrigadora de Chapala, la Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca, la Compañía Hidroeléctrica de Río Alameda, entre otras. También servicios como los tranvías eléctricos del Distrito Federal y de otras ciudades de la República fueron encomendados a extranjeros, así como el alumbrado en la capital y en las principales ciudades del país (Hernández, Octavio A., 1981: 184).

Al consultar el *Manual de Organización del Gobierno Federal, Tomo II, Organismos descentralizados y empresas de participación estatal*, elaborado por la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia (1974: 241-242), encontramos lo siguiente:

> El Presidente de la República, Licenciado Benito Juárez, expidió un decreto que impuso las condiciones que deberían regir en la distribución de agua para uso doméstico, irrigación rural o producción de energía.

En 1879, la firma Asier y Portillo, de la ciudad de León, Guanajuato, inició el curso de la electricidad en México, instalando en su fábrica textil la primera planta termoeléctrica, destinada exclusivamente a satisfacer sus necesidades de tipo industrial. Puede considerarse esa época como el inicio de la industria eléctrica del país, sobre todo para la explotación de la minería, al multiplicarse la instalación de plantas en diversas entidades.

En 1881 se instaló en la Ciudad de México la primera empresa dedicada a la producción y venta de energía eléctrica, empleada preferentemente para el alumbrado, los transportes urbanos y el uso doméstico.
………
En septiembre de 1889 se puso en operación la que fue probablemente la primera planta hidroeléctrica en la República, con capacidad de 22 kW en Batopilas, estado de Chihuahua, para satisfacer una importante demanda en la explotación de la minería.

De 1887 a 1892 se realizaron importantes avances en el empleo de la energía eléctrica en los fundos mineros de Santa Ana y el Boleo, en el estado de San Luis Potosí y en Real de Monte, Hidalgo.
……….
A finales del año de 1889, se encontraban funcionando en el país de 167 a 198 plantas eléctricas, las cuales operaban, en un 80%, con capital nacional, bajo la dirección de pequeñas empresas; algunas de estas plantas, que se encontraban establecidas en la Ciudad de México y en sus alrededores, fueron adquiridas por *The Mexican Light and Power Co.,* financiada con capital proveniente de Canadá, aun cuando su ascendencia fuera europea, como era el caso de la famosa *Societé Du Necaxa*, iniciándose propiamente en esa época, la adquisición de las empresas eléctricas por capitalistas extranjeros, tales como *American Foreign Power Co., The Monterrey Electric Railway Co., The Jalapa Railroad and Power Co.,* y algunas otras.

A partir de 1900, encontramos empresas de relevante importancia enclavadas en México, Guadalajara, Parral, Guanajuato, Mazatlán, Toluca, y algunas otras de menor capacidad, con un constante incremento del número de concesionarios, con el consiguiente aumento en su capacidad productora.

Se estima que para el año de 1910, se tenían instalados en la República Mexicana un total aproximado de 50,000 kW. Y fue precisamente este año cuando se promulgó la Ley de Aguas, la cual en su Artículo XXXI ordenaba que los proyectos y planificación referentes a obras hidroeléctricas y líneas de transmisión, tendrían que ser sometidos previamente a la sanción de la Secretaría de Fomento, teniendo que presentar, los concesionarios, una descripción amplia según los diversos tipos de servicios a prestar y el monto y la procedencia del capital a invertir.

> Las empresas…laboraban aproximadamente con una inversión en capital de 29 a 34 millones de pesos, lo cual representaba una considerable suma aunada a la cada vez mayor capacidad generadora.
>
> Entre 1910 y 1915, en la época de la Revolución, se notó una marcada disminución en el avance de la industria eléctrica y, se puede decir, un retroceso en lo avanzado, hasta entonces.

- ***El petróleo***

La historia de la industria petrolera, en México, –nos recuerda José Mancisidor (1959: 24)– nació en el siglo XX y está ligada a los nombres de Weetman Dickinson Pearson (inglés) y Edward L. Doheny (norteamericano). Al poco tiempo, los monopolios más poderosos del mundo: la *Standard Oil* (norteamericano) y la *Royal Dutch Shell* (holandés) hincaron también sus raíces en nuestro suelo. Agrega Mancisidor que:

> No obstante, ya con anterioridad, México había sido campo de exploraciones petroleras. En 1869 se organizó la *Compañía Explotadora del Golfo Mexicano* y, a finales del siglo [diez y nueve], se constituyeron la *London Oil Trust* y la *Mexican Oil Corporation*, pero fracasados estos intentos, no fue, sino hasta principios de la era actual [siglo veinte], cuando la historia del petróleo empezó a escribirse (Mancisidor, José, 1959: 24-25).

En su obra *México bárbaro* el periodista norteamericano Turner (1908: 92) hace referencia a la firma *S. Pearson & Son*, la cual había recibido tantas concesiones valiosas en México que a ellas se debe que se le llame ‘los socios de Díaz’. Y agrega enseguida:

> Por medio de tales concesiones se halla en posesión de vastos terrenos petrolíferos, en su mayoría aún no explotados; pero en la actualidad tiene tantos en producción que la compañía declaró hace poco que en adelante podría abastecer a todos sus clientes con petróleo mexicano. Su compañía distribuidora ‘El Águila’ mantiene entre sus directores a algunos de los más íntimos amigos de Díaz. (Turner, 1908: 92).

En el reciente libro que lleva por título *Las raíces del nacionalismo petrolero en México,* Lorenzo Meyer (2009: 31) nos recuerda que los primeros intentos de las “chapopoteras” mexicanas datan de 1863, pero sólo dos décadas más tarde estas tentativas adquirieron un carácter más serio. Para entonces estadounidenses e ingleses se encontraban al frente de la empresa.

> La aparición de los primeros exploradores estadounidenses que vinieron en busca de petróleo se explica por varias razones: en primer lugar, porque la demanda del combustible era ya importante, sobre todo en los países

> industriales; en segundo término, porque México constituía la prolongación natural de los campos petroleros texanos; y, por último, porque al finalizar el siglo XIX, Estados Unidos era definitivamente un país exportador de capitales y México un país bien dispuesto a recibirlos. Durante el periodo en que el petróleo mexicano fue dominado por el capital externo –es decir, de fines del siglo XIX hasta 1938– Estados Unidos produjo las dos terceras partes del petróleo extraído en el mundo; pero su demanda interna, en general, fue cubierta por su propia producción. En este sentido, el petróleo mexicano no le era esencial; pero dado el carácter mundial de los mercados abastecidos por la industria petrolera estadounidense, la producción de México y otras regiones era necesaria si se quería satisfacer una demanda mundial siempre en aumento. (Meyer, 2009: 31).

Por su parte, Miguel Alemán Valdés (2007: 18-19) se ocuparía del tema en su obra *La verdad del petróleo en México,* donde nos hace saber que "El gobierno de Benito Juárez mantuvo, sin ningún eufemismo, el principio de la propiedad de la nación sobre el subsuelo…[y lo mismo haría Maximiliano al decretar]: Nadie puede explotar minas de … 'betún, petróleo'…, sin haber obtenido antes la concesión expresa y formal de las autoridades competentes y con aprobación del Ministerio de Fomento…". Por lo contrario:

> Porfirio Díaz deroga, el 4 de julio de 1892, el Código de Minas de 1884. No se acomodan aquellas prescripciones a la política económica de los 'científicos'. La legislación minera de los últimos dieciocho años de la etapa porfiriana, mantiene derogado el denuncio y dispone, en su artículo 4º. 'El dueño del subsuelo lo explotará libremente, sin necesidad de concesión especial en ningún caso, las substancias minerales siguientes: los combustibles minerales, los aceites…' y en este mismo artículo establece que 'la producción minera legalmente adquirida, y la que en lo sucesivo se adquiera con arreglo a esta Ley será irrevocable y perpetua'. (Alemán, 2007: 19-20).

Para el ex Presidente Alemán Valdés:

> No se detiene el porfirismo en las liviandades consagradas por la Ley de 1892, va más lejos; en la que expide el 24 de diciembre de 1901, específicamente destinada al petróleo, que faculta al Ejecutivo para otorgar en concesión, a las compañías que se establezcan en México, los baldíos y terrenos que… tiene reservados la nación. Concede privilegios insólitos a los perforadores con suerte, hasta incluir en ellos la expropiación a su favor de los terrenos petrolíferos; se exime el pago de impuestos de importación al equipo que introduzcan al país, así como de cualquier gravamen por la exportación de sus productos; el capital que inviertan queda exento, por diez años, de toda obligación fiscal a favor de la Federación.

También López Portillo y Weber nos dice que:

> Por consejo de Limantour, Porfirio puso los ojos entonces, en el inglés Weetman Dickinson Pearson…lo llamó, y Pearson triunfó donde otros habían fracasado. Le encargó después las obras de Veracruz. Y, al fin, las del ferrocarril de Tehuantepec. Cuando trabajaba en éstas, los ingenieros le informaron que habían encontrado petróleo…

Porfirio tenía grande afecto por este inglés. Y para demostrarlo hizo dictar la Ley del 24 de diciembre de 1901 (Alemán, 2007: 20-21):

> …en que se autorizaba la explotación petrolera en los terrenos baldíos y nacionales, zonas federales y lechos corrientes y masas de agua en México, concediendo por diez años libre importación de maquinaria; libre exportación de productos, exención de todo impuesto sobre la inversión; derecho para comprar terrenos nacionales al precio de baldíos; para expropiar los particulares que necesitare; derecho de paso por terrenos particulares;… etcétera.
>
> Era sin duda una ley generosa para ayudar a una industria nueva… Ya sólo le queda conseguir [a Pearson], en forma nítida, fuera de la más leve duda, que se integre el subsuelo a la propiedad sobre la superficie. Lo consigue el 25 de noviembre de 1905, con la ley de esa fecha que declara 'de la exclusiva propiedad del dueño del suelo: Los criaderos o depósitos de combustibles minerales, bajo todas sus formas y variedades' (Alemán, 2007: 23).

Al respecto John H. Elliott (2009: 154), historiador de la Universidad de Oxford, nos recuerda:

> Aunque los derechos del subsuelo en España y sus territorios de ultramar pertenecían a la Corona, se descartaba de antemano la imposición de un monopolio estatal en la explotación de la minería en el Nuevo Mundo. La monarquía necesitaba la plata con urgencia y, si el objetivo era encontrar nuevos yacimientos y explotarlos con eficacia, sólo se podría lograr mediante la empresa privada.

También nos recuerda Alemán Valdés (2007: 25) que tres años después el estadounidense Edward L. Doheny adquiere a bajo precio, "prevalido también de la ignorancia o de la necesidad de los campesinos mexicanos", grandes áreas supuestamente petrolíferas, y consigue que Porfirio Díaz le extienda privilegios idénticos a los que goza el inglés Pearson.

Cuando el petróleo comienza a usarse como combustible en las calderas, pasa a ser el elemento más importante del desarrollo. En Estados Unidos se inicia la expansión a escala mundial de los grandes consorcios internacionales del petróleo.

Porfirio Díaz se entera de la identidad de los *trusts* estadounidenses con el gobierno del país vecino. Rockefeller, dueño de "La *Standard Oil Co*., con el nombre de *Waters-Pierce*, matriz de muchas sociedades subsidiarias, controla la mayor parte de la producción de petróleo crudo en México y también la mayor parte del comercio al mayoreo y menudeo de ese combustible; según sus directores, el 90%" (Turner, 1908: 160 y 164).

El peligro no es ilusorio, tampoco es inglés. El porfiriato prefiere a los ingleses. Considera que Londres está más lejos. La estimación favorece las aspiraciones de Pearson, y le abre las puertas al capital británico. Los 'científicos' se entienden mejor con los ingleses. El Secretario de Relaciones Exteriores, Enrique C. Creel, es presidente de la Compañía Mexicana de Petróleo 'El Águila'. Guillermo de Landa y Escandón, secretario de Guerra y Marina, es consejero del mismo consorcio británico (Alemán, 2007: 34).

Porfirio Díaz recibe con entrañable satisfacción en 1908, la noticia sobre la fusión de la *Royal Dutch* holandesa con la empresa naviera inglesa *Shell*, y se acoge a sus brazos. En 1910, el *trust* anglo-holandés controla las dos terceras partes de la industria petrolera que opera en México. El 39.2 restante corresponde a los consorcios de los Estados Unidos. En los diez primeros años amortizan el capital invertido. Para algo la dictadura los ha obsequiado con exenciones y otros privilegios, y ésta se siente feliz (Alemán, 2007: 35).

> Los llamados y favorecidos pueden estar tranquilos. El régimen lo está. Los obreros, pacientes, no se quejan. En una pastoral, el Obispo de Guadalajara, Francisco Orozco y Jiménez, expone la doctrina que apoya, por igual, a la dictadura y los petroleros: *Como toda autoridad se deriva de Dios, el trabajador cristiano debe santificar y hacer sublime su obediencia, sirviendo a Dios en la persona de sus amos. De esta manera, la obediencia no es humillante ni difícil. No servimos al hombre; servimos a Dios, y quien sirve a Dios, no dejará de ser recompensado. Vosotros los pobres amad vuestra humildad y vuestro trabajo; volved la mirada hacia el cielo; allí encontraréis la verdadera riqueza. Sólo una cosa os pido: a los ricos, amor; a los pobres, resignación.* (Alemán, 2007: 24-25. Las cursivas son mías).

El descontento popular y sus causas

Sin embargo la realidad era muy distinta, como señalara Luis Cabrera en su *Carta abierta a Francisco I. Madero* (1977: 12-13), en los albores del siglo XX persistía el descontento popular y entre las causas del conflicto se encontraba la servidumbre económica del obrero fabril y del peón del campo frente al privilegio económico y político del patrón, con el amparo oficial. Además del acaparamiento comercial y financiero, así como la competencia ventajosa que ejercían los grandes negocios sobre los pequeños, a la sombra del desigual impuesto, sumados al "extranjerismo", es decir, a la preeminencia que ejercían en todo tipo de actividades los extranjeros

sobre los nacionales, con la desmedida protección de las autoridades, además del apoyo y vigilancia de sus representantes diplomáticos. Por consiguiente, en otro momento (1960: 2-3), Luis Cabrera afirmaría que:

> *Los propósitos de una revolución son siempre transformar un régimen económico, social o político, reconocidamente injusto, por otro que se cree más apropiado para el desarrollo futuro del país. Las revoluciones, en fin, son movimientos sociales profundos, más que políticos, y sus fines no son tan mezquinos que se conformen con un cambio de gobierno, sino que aspiran a la derogación de las grandes inquietudes sociales y económicas que son la causa de su servidumbre.* (Las cursivas son mías).

Díaz había roto con los pruritos igualitarios del liberalismo juarista e instauró un régimen de privilegio para la clase dominante en que los grandes terratenientes compartían el favor del dictador con los comerciantes, industriales, mineros y medianos terratenientes. Al otro lado de la balanza se encontraban todos los grupos dominados, cuya situación socioeconómica tendió a agravarse a lo largo del periodo. Además, la entrada del capital extranjero desplazó a grupos de propietarios nacionales en la minería, la industria y el comercio, y que controlaba nuevas actividades como el transporte ferroviario o la extracción del petróleo. Por consiguiente, admitió la vasta y profunda penetración de los recursos extranjeros como base de la prosperidad económica (Cámara de Diputados… s/f: 235).

Pero la situación empeoró a partir de 1908 y dio alas a la multitud de descontento e impaciencia. El bienio 1908-1909 fue de marcha atrás en casi todos los órdenes… El deterioro de la vida material intensificó el disgusto social, ya tan fuerte antes de la crisis. El Club Central Anti-Reeleccionista, fundado a la mitad de 1909, discurre un programa cuyo lema será: 'Efectividad del Sufragio y no-reelección', y propala un manifiesto del 16 de junio, donde se lee:

> La justicia ampara al más fuerte; la instrucción pública se imparte sólo a una minoría…; los mexicanos son postergados a los extranjeros aún en *compañías en donde el gobierno tiene el control*…; los obreros mexicanos emigran al extranjero en busca de más garantías y mejores salarios; hay guerras costosas, sangrientas e inútiles contra los yaquis y los mayas y está el espíritu público aletargado y el valor cívico deprimido…' (González, Luis, en El Colegio de México, 2000: 693-694. Las cursivas son mías).

Cabe recordar, para los efectos del tema que nos ocupa, a saber, *La evolución de la administración paraestatal,* cómo en la convención antirreeleccionista, del 15 de abril de 1910, entre otras propuestas estaría la de fomentar la agricultura mediante la fundación de *bancos refaccionarios e hipotecarios*, según lo menciona Luis González,

en su estudio sobre “El liberalismo triunfante” dentro de la obra *Historia general de México* (El Colegio de México, 2000: 696).

En su “Balance del liberalismo mexicano”, Luis González concluye lo siguiente:

> La prosperidad porfírica no alcanzó a la gran mayoría de la población. Los millones de pesos quedaron en poder de una aristocracia poco numerosa y vestida de levita, y de una clase media cada vez más poblada, con medio millón de socios vestidos de chaqueta y pantalón. No llegó nada o casi nada, de la deslumbrante riqueza de México a la muchedumbre de camisa y calzón blanco. Y así fue no sólo por la maldad atribuida a los ricos y a los riquillos; también porque no funcionó la teoría de la pirámide social, tan cara a los liberales. Para éstos era seguro que la lluvia de la riqueza caída en la punta de la pirámide se escurriría hacia abajo hasta cubrir el valle de los pobres. Como dice Daniel Cosío Villegas…En México la base de la pirámide era anchísima y de escasa altura, de modo que el escurrimiento se hacía muy lentamente por una línea muy próxima a la horizontal. Y más que nada –prosigue don Daniel– porque entre las tres capas de la pirámide mexicana había una gruesa losa impermeable, como de concreto, que ocasionaba que la lluvia caída en la cresta de la montaña se estancara allí, sin escurrir nada o poco a las porciones inferiores de la pirámide (El Colegio de México, 2000: 704).

Por otra parte, en la obra desarrollada por la Auditoría Superior de la Federación, cuyo título es *1824-2004: 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México*, encontramos el siguiente juicio:

> Pero aún en medio de estas contradicciones, Porfirio Díaz logró mantener el orden y fomentar el desarrollo económico del país durante sus gestiones, aunque a un enorme costo social y una gran dependencia. [El] aspecto positivo de la obra porfirista consiste en el progreso material y económico, sin precedentes en toda la historia anterior de la nación independiente, ya que el crecimiento logrado benefició a las comunicaciones, la minería, las industrias extractivas y textiles, el petróleo, la agricultura de exportación, la circulación de la moneda, el comercio, las obras públicas y las artesanías. Fue, en definitiva, la iniciación de la verdadera era capitalista en nuestro medio (Cámara de Diputados-Auditoría Superior de la Federación… s/f: 235).

Bibliografía

Alemán Valdés, Miguel (2007), *La verdad del petróleo en México.* México, Biblioteca Mexicana de la Fundación Miguel Alemán, A.C., Imprenta de Juan Pablos, S.A.

Barry, Carr (1976), “El movimiento obrero y la política en México 1910-1929”, en Salgueiro Acosta, Roberto y Rodríguez Guerra, Ella (1979), *Antología de autores críticos de la historia de México (1824-1910).* México, Editorial Guajardo, S.A.

Cabrera, Luis (1960), "Ideas generales de una revolución", en *Cincuentenario de la Revolución: Precursores de la Revolución.* México, Partido Revolucionario Institucional, Dirección Nacional Juvenil.

------- (1977), "La Solución del Conflicto" (1911), en Centro de Documentación Política, A.C., Cuadernos de Causa No. 3.

Cámara de Diputados-Auditoría Superior de la Federación (s/f), *1824-2004: 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México*, México, Cámara de Diputados-Auditoría Superior de la Federación.

Cockcroft, James D. (1985), *Precursores intelectuales de la Revolución Mexicana* (1900-1913). México, Siglo XXI Editores, CONAFE-SEP.

Elliott, John H. (2009), *Imperios del mundo atlántico. España y Gran Bretaña en América (1492-1830),* México, Editorial Taurus.

González, Luis (2000), "El liberalismo triunfante", en *Historia general de México,* Versión 2000, México, El Colegio de México.

Hernández, Octavio A. (1981), *Esquema de la economía mexicana, hasta antes de la revolución,* México, Miguel Ángel Porrúa.

Lara Beautell, Cristóbal (1960) "La Industria de Energía Eléctrica", en, *México: cincuenta años de revolución I. "La Economía"*. México, Fondo de Cultura Económica.

Mancisidor, José (1959), *Historia de la Revolución mexicana.* México, 2ª. Edición, Libro Mex Editores.

Meyer, Lorenzo (2009), *Las raíces del nacionalismo petrolero en México.* México, Editorial Océano.

Navarrete R., Alfredo (1960), "El financiamiento del desarrollo económico", *México: cincuenta años de revolución. I. "La Economía",* México, Fondo de Cultura Económica.

Salgueiro Acosta, Roberto y Rodríguez Guerra, Ella (1979), *Antología de autores críticos de la historia de México (1824-1910),* México, Editorial Guajardo.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes-Secretaría de la Presidencia (1976), *México a través de los informes presidenciales,* Tomo 8. "*Las comunicaciones",* México, Secretaría de la Presidencia.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público-Secretaría de la Presidencia (1976), *México a través de los informes presidenciales,* Tomo 4. *"La hacienda pública",* Volumen* México, Secretaría de la Presidencia.

Secretaría del Patrimonio Nacional-Secretaría de la Presidencia (1976), *México a través de los informes presidenciales,* Tomo 6. *"El sector paraestatal",* México, Secretaría de la Presidencia.

Secretaría de la Presidencia (1974), *Manual de Organización del Gobierno Federal,* Tomo 2. *Organismos descentralizados y empresas de participación estatal,* México, Secretaría de la Presidencia, Coordinación General de Estudios Administrativos.

Teja Zabre, Alfonso (1939), *Panorama histórico de la Revolución mexicana,* México, Ediciones Botas.

Turner, John Kenneth (1964), *México bárbaro,* México, Ediciones del Instituto Nacional de la Juventud Mexicana.

Garciadiego, Javier (2010), "El porfiriato (1876-1911)", en Wobeser, von, Gisela (2010), *Historia de México,* Fondo de Cultura Económica-Presidencia de la República-Secretaría de Educación Pública.

Fuentes electrónicas

México Desconocido, Red-ferroviaria, http//www.mexicodesconocido.com. Mx/notas/6819-Red-ferroviaria.

Breve reseña histórica de los Ferrocarriles Mexicanos, http://estacion-Torreon.galeon.com/productos627821.html

Capítulo V

LA REVOLUCIÓN MEXICANA

Capítulo V
LA REVOLUCIÓN MEXICANA

En su obra *Breve historia de la Revolución mexicana* (1960: 7), escrita hace medio siglo, don Jesús Silva Herzog concluiría que: "A la distancia de cincuenta años después de haberse iniciado la Revolución Mexicana, con la claridad de perspectiva que da el tiempo, puede asegurarse que la causa fundamental de ese movimiento social que transformó la organización del país en todos o casi todos sus variados aspectos, fue la existencia de enormes haciendas en poder de unas cuantas personas de mentalidad semejante a la de los señores feudales de Europa de los siglos XIV y XV".

> Según el Censo de Población de 1910, había en el país 840 hacendados… Eran los dueños de la mayor parte del territorio nacional… Sin embargo, la crítica más severa que puede hacerse a la política agraria del régimen porfirista estriba en la entrega de considerables extensiones territoriales a individuos y empresas extranjeras en la frontera norte de la nación, poniendo así en peligro la integridad del territorio.
>
> En resumen, la política agraria del porfirismo fue contraria al interés de la República; era una política disparatada y absurda y la causa principal de la revolución. El mestizo y el indio que roían su mendrugo esperaron silenciosos la hora del desquite y se lanzaron rifle en mano a la pelea reivindicadora (Silva Herzog, 1960: 26).

También en las ciudades de principios del siglo XX, apunta el autor citado (1960: 39-42), "se advertía desde muy luego la desigualdad social":

> Arriba de todos estaba …una aristocracia sin pergaminos, sin abolengo, sin historia…la componían los grandes hacendados, a la vez dueños de casas, de acciones mineras y del banco de la localidad; propietarios de grandes establecimientos comerciales, unos pocos mexicanos; …altos funcionarios extranjeros de compañías mineras, norteamericanas o inglesas, y por último …abogados y médicos de esa minoría privilegiada… El gobernador del estado pertenecía generalmente a alguna de las familias acaudaladas o se había enriquecido de prisa en el ejercicio del poder…Se consideraba gente decente a las personas que vestían bien, que eran ricas y no demasiado morenas. Había relación entre la decencia y el color de la piel…
>
> Para esa altiva aristocracia, para esas personas decentes, muy abajo, estaba el medio pelo –la clase media– y los pelados; estaba el indio al que utilizaban en toda clase de trabajos, explotándolo sin medida y por quien sentían el más hondo desprecio.

> Pero la inmensa mayoría: artesanos, obreros, trabajadores no calificados de toda especie, vivían peor que el humilde escribiente de juzgado o que el último dependiente de la tienda de abarrotes…Esta clase, llamada la clase baja en el lenguaje provinciano de la época, no vivía en la pobreza, sino en la miseria.
>
> Durante el régimen porfirista no hubo libertad política, ni libertad de pensamiento. No olvidemos el lema del Gobierno: 'Poca política y mucha administración'. Nada más que la administración no tuvo en cuenta a la masa trabajadora; no se ocupó de los pobres sino únicamente de los ricos, de los ricos nacionales y extranjeros… Jamás se ocupó de manera directa de repartir con equidad la riqueza. Hubo progreso económico, pero no desarrollo económico, que es diferente. Mientras los obreros, artesanos, y campesinos, los más débiles económicamente, eran vistos con mal disimulado desprecio por todas las autoridades administrativas, desde el jefe político hasta el Presidente de la República, los grandes hombres de negocios disfrutaban de la amistosa consideración de todos los funcionarios. Don Francisco I. Madero, en su libro *La sucesión presidencial en 1910,* escribió: 'El general Díaz encuentra uno de sus más firmes apoyos en el capitalista, y por ese motivo, sistemáticamente estará contra los intereses de los obreros'.

La Revolución tendría lugar a las puertas de un vecino que despertaba escasas simpatías. En consecuencia, lo que acontecía en México constituyó una auténtica hazaña: *desmantelar el orden porfirista y hacerlo en abierto desafío a las pretensiones norteamericanas.* (Yankelevich, Pablo; en RGM Medios: *20/10. Memoria de las revoluciones en México*, No. 7, 2010: 55).

Los planes políticos

En la vida pública de México las grandes etapas que caracterizan a su historia independiente han tenido alguna relación con algún *plan político*: el de Iguala consumó la Independencia; el de Ayutla abrió el camino para la Reforma; y el de San Luis Potosí dio a la Revolución el ímpetu, las vías de hecho, que comenzaron a destruir lo que entrañaba el régimen del general Díaz, advierte el estudio *Fuentes para la historia de la Revolución mexicana: planes políticos y otros documentos*, bajo la dirección de Manuel González Ramírez (1954: LIX). En la obra citada encontramos que el *plan político* "comienza por ser el juicio severo del estado de cosas prevalecientes cuya destrucción se presupone". A continuación inserta "las cláusulas que lo comprometen ante la opinión pública, pues en ellas están las bases que darán vida a la nueva situación"; y por último, "fija las expresiones que den por seguro el triunfo, y con la victoria la realización de los ideales y el premio de los esfuerzos". Asimismo, los "lemas", aunque esquemáticos, son profundamente explosivos, y más de una vez han sintetizado en sus breves palabras las tendencias, los programas, los proyectos y las ambiciones en juego.

> ‘Dios y Libertad’, ‘Religión y Fueros’, ‘Sufragio Libre, No Reelección’, ‘Tierra y Libertad’, han sido los dínamos que estremecieron a México en distintas épocas, y son ejemplos de los aciertos para convocar a las masas, ya que el plan político está dirigido al gran número, y no se explica sino en cuanto puede mover y conmover a millares de seres’ (González Ramírez, 1954: VIII).
>
> “Cabe señalar [agrega el estudio citado (González Ramírez, 1954: X)] que, puesto que el plan es la manifestación de la inconformidad, prospera y se multiplica en las épocas de crisis… Precisamente porque el plan político ha sido un documento inherente a las crisis es por lo que en su historia se pueden consultar los tropiezos de una nación para encontrarse a sí misma. El plan ha servido, también, de antesala a las transformaciones institucionales que han operado en México, habida cuenta que por regla general se ha propuesto justificar su expedición, prohijando una nueva legislación que sustituya a la anacrónica e inadecuada del régimen que combate”.

Además, el desarrollo de la Revolución es extraordinariamente complejo y por lo mismo en ésta pueden distinguirse tres fases, a saber: una primera *destructiva,* seguida por la *transformadora* y otra tercera *constructiva*.

> … los planes políticos expedidos en el siglo [XX] y múltiples de los manifiestos y programas, en rigor corresponden a la *fase transformadora*, en cuanto fueron concepciones ideológicas que se propusieron, entre otras cosas, transformar la convivencia imperante. Corresponden, asimismo, a la *fase destructiva*, pues su aplastante mayoría tuvo por objeto afirmar la validez de las nuevas ideas por medio de pugnas violentas…Y la *fase constructora*, que realizada a través de múltiples obras desde las ideadas sin plan alguno, hasta las que fueron orgánicas y planificadas, no han tenido otro objeto que fortalecer el patrimonio de la fase transformadora (1954: X-XI. Las cursivas son mías).

Ahora bien, como veremos enseguida los *planes políticos* darían cabida a las propuestas transformadoras del marco institucional de la administración pública, encaminadas a lo *paraestatal*.

Banca

- *Programa del Partido Liberal*

Expuesto el 1º de julio de 1906, en Saint Louis, Missouri, por la Junta Organizadora del mismo y bajo la presidencia de Ricardo Flores Magón. En las consideraciones que justifican los propósitos del Partido Liberal contenidos en la exposición de motivos del *Programa,* se propone:

> La creación de un *Banco Agrícola*, para facilitar a los agricultores pobres los elementos que necesitan para iniciar o desarrollar el cultivo de sus terrenos, hace accesible a todos el beneficio de adquirir tierras y evita que dicho beneficio este sólo al alcance de algunos privilegiados (González Ramírez, 1954: 15).

Por consiguiente, los enunciados 36 y 37 del *Programa* establecen, dentro del capítulo de "Tierras" (González Ramírez, 1954: 22), lo siguiente:

> *36*. El Estado dará tierras a quienquiera que lo solicite, sin más condición que dedicarlas a la producción agrícola, y no venderlas. Se fijará la extensión máxima del terreno que el Estado pueda ceder a una persona.
>
> *37.* Para que este beneficio no sólo aproveche a los pocos que tengan elementos para el cultivo de las tierras, sino también a los pobres que carezcan de estos elementos, el Estado creará o fomentará un *Banco Agrícola* que hará a los agricultores pobres, préstamos con poco rédito y redimibles a plazos.

- *Plan de Milpa Alta*, o *Plan de Ayala Reformado*

En Milpa Alta, D. F., el día 6 de agosto de 1919 estableció lo siguiente:

> *"Decimosegundo.* Que el Gobierno que emane de la Revolución, por los medios que juzgue más ventajosos para el país, establezca un *Banco Agrícola Nacional* para que se ocupe única y exclusivamente de ayudar con su crédito a los pequeños propietarios agricultores". (González Ramírez, 1954: 91).

- *Programa de Reformas Político-Sociales de la Revolución Aprobado por la Soberana Convención Revolucionaria*

El cual bajo el lema de *"Paz y Justicia"* firmó Félix Díaz, y se propone realizar entre otras reformas las siguientes:

> *Artículo 3.-* Fomentar la agricultura, fundando *bancos agrícolas* que provean de fondos a los agricultores en pequeño, e invirtiendo en trabajos de irrigación, plantío de bosques, vías de comunicación y en cualquiera otra clase de obras de mejoramiento agrícola todas las sumas necesarias, a fin de que nuestro suelo produzca las riquezas de que es capaz (González Ramírez, 1954: 123).
>
> *Artículo 19.-* …promover el establecimiento de *bancos refaccionarios de la minería*… (González Ramírez, 1954: 125).

Petróleo

- *Programa de Reformas Político-Sociales de la Revolución Aprobado por la Soberana Convención Revolucionaria*

El cual bajo el lema de *"Reforma, Libertad, Justicia y Ley"* proclamó –entre otros–. Jenaro Amezcua, representante del General Eufemio Zapata, en Jojutla, estado de Morelos, el 18 de abril de 1916, donde se propone realizar las siguientes:

> *Reformas Jurídicas y Administrativas*
>
> *Artículo 19.- Reformar la legislación minera y petrolífera*, conforme a las siguientes bases:
>
> Favorecer las exploraciones mineras y petrolíferas;…conceder amplios y eficaces derechos a los descubridores de yacimientos metalíferos; otorgar al Estado una participación proporcional de los productos brutos en las dos industrias mencionadas; declarar caducas las concesiones relativas, en caso de suspensión o posible reducción de trabajos por más de cierto tiempo, sin causa justificada, lo mismo que en los casos de desperdicio de dichas riquezas, o de infracción de leyes que protejan la vida y la salud de los trabajadores y habitantes comarcanos.
> ………….
>
> *Artículo 21.-* Declarar que *son expropiables por causa de utilidad pública* los terrenos necesarios para el *paso de oleoductos*, canales de irrigación y toda clase de comunicación destinada al servicio …de las industrias petroleras y mineras.
>
> *Artículo 22.-* Exigir a las compañías extranjeras que quieran hacer negocios en México cumplan con los siguientes requisitos:
> ………….
>
> II. Cumplir con el precepto hasta hoy inobservado de *someterse a la jurisdicción de los tribunales mexicanos*, que serán los únicos competentes para resolver los litigios que se susciten con motivo de los intereses aquí radicados y, por lo mismo, sobre las demandas judiciales que contra las compañías se presenten. (González Ramírez, 1954: 125-126).

- *Adiciones al Plan de Guadalupe*

Dictadas en Veracruz, el 12 de diciembre de 1914, por Venustiano Carranza, para "…que el pueblo mexicano y el Ejército Constitucionalista conozcan con toda precisión los fines militares que se persiguen en la nueva lucha, que son el aniquilamiento de la reacción que renace encabezada por el general Villa y la implantación de los principios políticos y sociales que anima a esta Primera Jefatura…[y] por tanto he tenido a bien decretar lo siguiente":

> *Artículo 2º.-* El Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y

> medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión exige indispensables para establecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí… [tales como la] revisión de las leyes relativas a la explotación de minas, *petróleo* y demás recursos naturales del país, y evitar que se formen otros [latifundios] en lo futuro… (1954: 158, 162).

- *Decreto sobre Terrenos Petrolíferos*

"…expedido por el Gobernador y Comandante Militar del Estado de Veracruz, Cándido Aguilar [yerno de Venustiano Carranza], Gobernador y Comandante Militar del estado de Veracruz-Llave…en el Palacio de Tuxpan, a los 3 días de agosto de 1914":

> Considerando, 1º.- Que la mayor parte de los *terrenos petrolíferos* pertenecientes al territorio de este Estado ha sido vendida o dada en arrendamiento en forma desastrosa para sus dueños, aportando beneficios enormes solamente a los arrendatarios, abogados, litigantes, ingenieros y notarios que han intervenido en esos contratos, muchos de ellos verdaderamente leoninos.
>
> Considerando, 2º.- Que casi en su totalidad todos esos terrenos explotados por compañías extranjeras que no se resignan a sufrir en sus intereses, cuando la Patria mexicana atraviesa por etapas dolorosas, sin tomar en consideración que ya que nuestro pródigo suelo se presta para que los especuladores improvisen fortunas fabulosas, justo es que cuando el país pasa por períodos de crisis los extranjeros deben soportar los mismos perjuicios que los nacionales.
>
> Considerando, 3º.- Que nuestra lucha actual ha puesto de manifiesto la amenaza que para la Nación viene a constituir el predominio de los capitales extranjeros en determinada zona, al grado de solicitar sus poseedores el apoyo de fuerzas armadas extrañas, dizque para venir a defender intereses que más de una vez, si bien representan grandes sumas en manos de los actuales propietarios, lo que el vendedor mexicano recibió por ellos es verdaderamente insignificante.
>
> Considerando, por último, Que todo progreso nacional debe tener la imprescindible condición de ser benéfico para los nativos y jamás peligroso para nuestra integridad, he tenido a bien, mientras las circunstancias permiten la expedición de leyes propias para salvaguardar los intereses del país, decretar lo que sigue:
>
> *Artículo 1º.-* Para todo contrato de arrendamiento, enajenación, cesión, hipoteca u otro gravamen cualquiera sobre terrenos…los contratantes se servirán recabar de este Superior Gobierno la autorización respectiva.

> *Artículo 2º.*- Sin la autorización a que se refiere el artículo anterior, no podrá ser válido ninguno de los actos que comprometan a los expresados terrenos, ni tampoco podrán ser registrados los contratos que con ellos se relacionen.
>
> *Artículo 3º.*- Los que burlando las presentes disposiciones hicieren algún contrato clandestino serán castigados con la decomisación de los terrenos que trataren de comprometer (1954: 166-167).

- *Manifiesto al Pueblo Mexicano y a los Gobiernos de las Naciones Aliadas en la Guerra Mundial Contra los Imperios Centrales Europeos*

Proclamado por Félix Díaz, General en Jefe del Ejército Reorganizador Nacional [y enemigo de Venustiano Carranza], en el Cuartel General en el cantón de Veracruz, Estado de Veracruz, el 1º de octubre de 1918, mismo que al ocuparse de *La cuestión del petróleo,* expone lo siguiente:

> A título de soberanía nacional, no puede privarse a los ciudadanos ni a los extranjeros de lo que les pertenece como legítimos dueños; los impuestos deben tener el justo límite en la conveniencia pública y de los derechos de propiedad, porque, de otra manera, pierden su carácter de impuestos para convertirse en verdaderas confiscaciones.
>
> El carrancismo ha decretado impuestos más o menos onerosos que afectan profundamente los *negocios petrolíferos* del país. Esto desde luego es un enorme daño causado a este importante ramo de nuestra riqueza; pero lo peor es que los tribunales carrancistas no imparten justicia a los agraviados, quienes se ven precisados a acudir a las influencias diplomáticas con menoscabo de nuestra dignidad nacional, porque desgraciadamente en México no existe ahora el imperio de la justicia y de la ley (1954: 239).
>
> El complot germano-carrancista cada vez se va exteriorizando más y tomando formas concretas de expresión. Otras de las manipulaciones de ese complot es la relacionada con el problema del *petróleo mexicano*. Sabido es que las flotas aliadas se mueven en un 65% con ese petróleo, y por lo mismo, han ideado entrar en convenios con Carranza, para que éste, de una manera gradual, vaya imposibilitando la extracción del petróleo, llegando el momento dado hasta incendiar los pozos, con lo cual quedará paralizado…[el] tráfico, como si los buques hubieran sido hundidos. Todas estas maquinaciones favorecen únicamente al carrancismo y al Imperio alemán, con irreparable sacrificio para el pueblo mexicano (1954: 233).

Monopolios

- *Plan Político Social*

Proclamado por los Estados de Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, Campeche, Puebla y el Distrito Federal, en la Sierra de Guerrero, el 18 de marzo de 1911, bajo el lema de *"¡Abajo la Dictadura! Voto Libre y No Reelección"*, mismo que firmaron Joaquín Miranda padre y Joaquín Miranda hijo, por Guerrero; Carlos B. Mújica, Rodolfo Magaña, Antonio Navarrete y Gildardo Magaña, por Michoacán; Gabriel Hernández, de Tlaxcala; José Pinelo, por Campeche; Francisco y Felipe Fierro, de Puebla; y por el Distrito Federal, Francisco Maya, Miguel Frías y Felipe Sánchez. Incluyen, entre otros puntos, los siguientes:

> I. Se desconoce al Presidente y Vicepresidente de la República, así como a todos los demás empleados electos por el voto popular en virtud de omisiones, fraudes y presiones que tuvieron en las elecciones pasadas;
> II. El general Díaz con sus ministros [entre otros] quedan fuera de la ley; se les juzgará según las disposiciones que ellos han tomado respecto de los insurrectos;
> III. Se reconoce como Presidente provisional y jefe supremo de la revolución, al señor Francisco I. Madero;
> ……....
> XV. Quedan *abolidos los monopolios* de cualquiera clase que sean. (González Ramírez, 1954: 68-70).

- *Plan de Ayala*

Emitido el 25 de noviembre de 1911, por la Junta Revolucionaria encabezada por el General en Jefe Emiliano Zapata. "Plan Libertador de los hijos del Estado de Morelos, afiliados al Ejército Insurgente que defiende el cumplimiento del Plan de San Luis Potosí, con las reformas que ha creído conveniente aumentar en beneficio de la Patria Mexicana", incluyó entre sus principios que:

> …para acabar con la tiranía que nos oprime…sin poder mejorar en nada [la] condición social ni poder dedicarse a la Industria o la Agricultura, por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas; por esta causa se *expropiarán*, previa indemnización de la tercera parte de esos *monopolios*, a los poderosos propietarios de ellas… (González Ramírez, 1954: 75, 81).

- *Programa de Reformas Político-Sociales de la Revolución Aprobado por la Soberana Convención Revolucionaria*

Proclamado el 18 de abril de 1916 en Jojutla, Estado de Morelos por Jenaro Amezcua, en representación del General Eufemio Zapata. Bajo el lema de *"Reforma, Libertad, Justicia y Ley",* se propuso realizar entre otras Reformas Administrativas la siguiente:

> *Artículo 17.-* Evitar la creación de toda clase de *monopolios*, destruir los ya existentes y revisar las leyes y concesiones que los protejan. (González Ramírez, 1954: 125).

Ferrocarriles

- *Pacto de la Empacadora*

En contra de Francisco I. Madero, lo encabezó el General Pascual Orozco y fue proclamado en el Cuartel General de Chihuahua, el 25 de marzo de 1912, declara que:

> *10.* Habiendo mediado fraude y fuerza armada en las elecciones de octubre de 1911, se declaran nulas las de Presidente y Vicepresidente y se desconoce por tanto el carácter de Francisco I. Madero como Presidente y de José María Pino Suárez como Vicepresidente nato del Senado.
> …….
> *32.* A fin de impedir que el *control del Gobierno en los Ferrocarriles Nacionales se menoscabe*, no podrá deshacerse, por causa alguna, de las acciones que posee; sino por el contrario, y para acelerar de manera efectiva la completa *nacionalización de las líneas*, se creará anualmente en el presupuesto de egresos una partida destinada a la *compra de mayor número de acciones* de dicha empresa.
>
> *33*. Igualmente, para hacer efectiva la *nacionalización del personal* de las mismas líneas, el Gobierno cuidará de fomentar el adelanto práctico y técnico del personal mexicano y exigirá de la empresa la más rápida *sustitución posible de empleados extranjeros por mexicanos*, así como que, *en igualdad de aptitudes, se paguen a los mexicanos iguales sueldos que a los extranjeros.* (González Ramírez, 1954: 103).

- *Decreto No. 14 de la Legislatura de Oaxaca en el que se Declara que el Estado Reasume su Soberanía*

Expedido en Oaxaca de Juárez el 3 de junio de 1915, y que establece lo siguiente:

> *Art. 3º.-* Las oficinas, puertos y demás servicios que conforme a las Leyes generales debieran depender del Gobierno Federal, y los *ferrocarriles* que el llamado Gobierno constitucionalista se ha incautado dentro del

territorio oaxaqueño, *quedan sujetos al Gobierno del Estado*, entre tanto se restablecen los Poderes de la Unión conforme a los preceptos constitucionales (González Ramírez, 1954: 217 y 221).

Educación Superior

- *Programa de Reformas Político-Sociales de la Revolución Aprobado por la Soberana Convención Revolucionaria*

El cual bajo el lema de *"Reforma, Libertad, Justicia y Ley"* promulgó Jenaro Amezcua en representación del General Emiliano Zapata, en Jojutla, Estado de Morelos, el 18 de abril de 1916, y en cuyo capítulo relativo a las "reformas administrativas" propuso:

> *Artículo 13.- Emancipar la Universidad Nacional* (González Ramírez, 1954: 124).

La lucha armada y la administración pública caudillista

Enseguida nos ocuparemos del proceso de desarrollo de instituciones en la esfera de la administración pública descentralizada o paraestatal, que se fue gestando desde la etapa 'destructora' hasta la *administración pública caudillista*, a que hace referencia José Juan Sánchez (199-220), y reproduce los siguientes conceptos citando a Luis García Cárdenas (1983):

> Los gobernantes posrevolucionarios se caracterizan por la fuerza presidencial y el papel preponderante de la administración pública y la burocracia. Un paso previo para alcanzar una administración pública presidencial, es decir, la centralización y dominio del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes…, es la representación del *caudillo,* quien se torna necesariamente en el motor del movimiento posrevolucionario. Su fuerza reside en el apoyo que logra de las clases proletarias. (García Cárdenas, en Sánchez, José Juan: 2004: 210. Las cursivas son mías).

Después de la muerte de Carranza el 21 de mayo de 1920, Adolfo de la Huerta es nombrado Presidente provisional. De la Huerta entrega el poder a Álvaro Obregón el 1º de diciembre de 1920, para ejercerlo durante un periodo de cuatro años y con él dar una nueva conformación al sistema político del país, a la vez que el régimen económico encontraría los cauces para un desarrollo más amplio. (Rives Sánchez, citado por José Juan Sánchez, 2004: 210).

De esta suerte, podemos concluir, acudiendo a José Juan Sánchez (2004: 210), que con la llegada de Obregón al Poder Ejecutivo, se inicia la etapa de la *administración pública caudillista* y se prolonga hasta el final del gobierno de Plutarco Elías Calles (las cursivas son mías).

Ahora bien, como afirma Lorenzo Meyer (Fondo de Cultura Económica, 2005: 834).

> "La Revolución hizo desaparecer muchas de las condiciones que habían propiciado el acelerado crecimiento económico de las tres décadas anteriores. De la gran industria de exportación, solo la del *petróleo*, que se encontraba geográficamente aislada de las zonas de lucha y cuyos impuestos interesaban a todas las partes en conflicto, pudo continuar su desarrollo en medio de la guerra civil. La *minería*, cuyos centros productores se encontraban más dispersos, muchos de ellos afectados por la guerra civil y dependientes de un *sistema de transporte terrestre* corrió con menos suerte, aunque las firmas más importantes sufrieron relativamente pocos estragos. La *agricultura*, en cambio, fue dañada seriamente, aunque no en todas las regiones… En términos generales, las *industrias* en las zonas urbanas, la textil por ejemplo, tampoco fueron seriamente dañadas, pero todas sufrieron por los problemas del transporte y la distribución, pues los *ferrocarriles* sufrieron grandes trastornos en sus servicios, y pérdidas considerables por la distribución de equipo y la intervención de las líneas por las autoridades debido a requerimientos militares. Finalmente, el *sistema bancario* experimentó los efectos negativos de la baja de la actividad económica, el caos monetario, y la toma de parte de las reservas en metálico por el gobierno revolucionario". (Las cursivas son mías).

Si bien la Revolución iniciada el 20 de noviembre de 1910 cambió el presidente, aún subsistían y actuaban los Poderes Legislativo y Judicial porfirístas; el ejército, también porfirista, así como la inmensa red de intereses creados por el largo gobierno de Díaz, dominaba los ferrocarriles, bancos, grandes industrias, empresas comerciales y otros organismos de influencia en el país (Cámara de Diputados… s/f: 257-258).

Será la asamblea del Congreso Constituyente la que imprima un carácter verdaderamente revolucionario a la carta magna, al establecer que *la propiedad de tierras y aguas corresponde originariamente a la nación, la cual tiene el derecho de transmitir el dominio directo a los particulares para constituir la propiedad privada, y a ésta se le pueden imponer las modalidades que dicte el interés público*. Definió la propiedad del subsuelo, señalando que el dominio de aquella puede transmitirse en propiedad privada; pero que *la del subsuelo y sus riquezas pertenecían al dominio directo, inalienable e imprescriptible de la nación*, la cual podría otorgar concesiones para su explotación a los individuos y a las sociedades que operaran bajo leyes mexicanas.

El control de la economía fue una tarea muy difícil y el gobierno de Carranza hubo de enfrentar varios problemas de cuya solución dependía la tranquilidad económica del país y su futuro desarrollo: la estabilización de la moneda y el crédito, y el desarrollo industrial *retomando el dominio nacional del petróleo y la minería* que se encontraban en manos de empresarios extranjeros (Cámara de Diputados… s/f: 274. Las cursivas son mías).

Ferrocarriles

Al abrir el Congreso sus sesiones, el 1° de abril de 1914, se daría a conocer que en asuntos ferrocarrileros se ponía en práctica un nuevo sistema de concesiones conservando la nación *el control de la administración de las empresas* (Secretaría de Comunicaciones y Transportes…1976: 139).

La escisión revolucionaria agravó los problemas económicos del país, los ferrocarriles y las vías sufrieron cuantiosos daños, los que se salvaron o se pudieron reparar se destinaron a usos militares, dejando incomunicadas muchas regiones.

A Carranza le resultó muy ventajoso establecer su gobierno en Veracruz desde el 26 de noviembre de 1914, tanto para abastecer de armas y provisiones al Ejército de Operaciones al mando de Obregón como porque contaba con los *ferrocarriles Interoceánico y Mexicano* para movilizarlo y recuperó la Ciudad de México. Obregón pudo avanzar hasta Celaya y tomarla el 3 de abril, valiéndose del *ferrocarril central*. Por su parte, los zapatistas volarían trenes en el Ajusco. (Ulloa, Berta, 2005, en El Colegio de México, 2005: 798. Las cursivas son mías).

El gobierno de Carranza se enfrentó a severos problemas de financiamiento, sin embargo pudo dar cierto impulso a la industria nacional a través de medios indirectos como la *ampliación de las redes ferroviarias* (Cámara de Diputados… s/f: 274).

En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso, el 15 de abril de 1917, Venustiano Carranza señaló que la Primera Jefatura del Ejército Constitucionalista había tenido la necesidad de intervenir las principales líneas de ferrocarriles del país. A manera de ejemplo, bajo la denominación de *"Ferrocarriles Constitucionalistas"* dependían del Gobierno las diversas líneas administradas anteriormente por la *Compañía de las Líneas Nacionales*, las cuales venían mejorando en su parte material y administrativa (Secretaría de Comunicaciones y Transportes…1976: 148).

Victoriosa la Revolución, y destruidos los cuerpos rebeldes de alguna importancia, Carranza creía "haber llegado el momento de devolver dichas líneas", comenzando por entregar a la empresa correspondiente el ferrocarril denominado *Ferrocarril Mexicano*. (Secretaría de Comunicaciones y Transportes…1976: 144).

Posteriormente, en las sesiones del Congreso del 1° de mayo de 1919 solicitaba se le facultara para disponer de una suma, o para comprometer el crédito de la Nación, a fin de:

> …adquirir la mayoría de las acciones de los *Ferrocarriles Unidos de la Península* [de Yucatán] y de la empresa encargada del abastecimiento de combustible mineral. Penetrado como se halla el H. Congreso de la necesidad de uniformar la política ferrocarrilera, seguramente facilitará, en su esfera de

> actividad, los designios del Poder Ejecutivo para adquirir la totalidad o mayoría de las acciones que posee la *Compañía de Fomento del Sureste* (Secretaría de Comunicaciones y Transportes… 1976: 156).

Para esa misma fecha, la red ferroviaria del país seguía desarrollándose, aumentando 25,711 kilómetros, de los cuales 4,840 pertenecían a los estados. Por economía y para unificar el tráfico, *se refundieron en una sola administración* todos los ferrocarriles intervenidos por el Gobierno, constituyendo una red aproximada de 13,784 kilómetros formada por los *Ferrocarriles Nacionales, Mexicano, Nacional de Tehuantepec y Veracruz a Alvarado*. Asimismo, y como hasta antes del mes de julio [de 1919] *todas las líneas se hallaban bajo la administración del Gobierno*, éstas formaron dos sistemas distintos: el del los *Ferrocarriles Nacionales* y el de las *Líneas del Sureste*. (Secretaría de Comunicaciones y Transportes…1976: 160-161).

Habiendo mejorado notablemente la situación del país y principalmente en lo que respecta a seguridad en la región que recorre el *Ferrocarril Mexicano*, se procedió a *hacer su devolución a la empresa propietaria* (Secretaría de Comunicaciones y Transportes… 1976: 168).

También durante la administración de Álvaro Obregón (1920-1924) *fueron devueltos a sus empresas los ferrocarriles de Pachuca, Zimapán y Tampico, el Ferrocarril Mexicano del Norte y el de Mexicaltzingo a Zapotitlán* (Secretaría de Comunicaciones y Transportes… 1976: 180).

Al abrir el Congreso sus sesiones, el 1° de septiembre de 1923, el Presidente Obregón, informaría lo siguiente:

> El servicio ferrocarrilero se ha mejorado; ha habido aumento en la red ferrocarrilera, que ya alcanza veintiséis mil kilómetros, sin contar cuatro mil ochocientos cuarenta de la jurisdicción de los Estados; se ha cambiado bastante material, que por deterioro constituía un verdadero peligro; los servicios de Express, carga y pasajeros han ganado en puntualidad y organización; y, en general, se ha logrado mayor eficacia con menos gasto. (Secretaría de Comunicaciones y Transportes… 1976: 183).

Bancos

Berta Ulloa (2005: 812-813) nos recuerda que los problemas económicos resultaron difíciles de resolver por varios motivos: la escasez de la moneda metálica, el alza del precio de la plata en el mercado mundial, la falta de fondos nacionales y de empréstitos extranjeros, El remedio más efectivo se vino a lograr con la reforma monetaria del 13 de noviembre de 1918. El éxito de la reforma monetaria se debió en gran parte a que el gobierno dispuso de los fondos de los bancos incautados en septiembre de 1916, pero

el gobierno se proponía liquidarlos un año después y crear el *Banco Único de Emisión* como disponía la Constitución.

> Al final de cuentas no se pudieron liquidar los bancos incautados, sino que sólo se estableció una moratoria general; no se consiguió el préstamo exterior ni se fundó el Banco Único. Sin embargo, la Constitución de 1917 sentó las bases para que se creara un sistema crediticio, y en el artículo 28 se estableció que se fundaría el Banco Único de Emisión con la intervención del Estado.

A este respecto Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero (1994: 133) nos recuerdan que México durante la Colonia estuvo sujeto a un estricto sistema económico caracterizado por *monopolios* y *estancos*, además de una serie de restricciones cuyos resultados fueron desastrosos para el desarrollo económico. Por consiguiente, con un sentido liberal, el Constituyente de 1857 estableció el principio de que en nuestra patria *no habría monopolios ni estancos de ninguna clase*, y sólo se reconocerían los relativos a la *acuñación de moneda* y los *correos*.

La idea fue recogida en el *Mensaje del Primer Jefe ante el Constituyente* en Querétaro, el 1° de diciembre de 1916. Al dirigirse a los diputados haría referencia al artículo 28: "…a fin de combatir eficazmente los monopolios y asegurar en todos los ramos de la actividad humana la libre concurrencia, la que es indispensable para asegurar la vida y el desarrollo de los pueblos…" (Tena Ramírez, 1975: 755).

Por consiguiente, el artículo 28 del texto constitucional promulgado el 5 de febrero de 1917 dispuso que:

> En los Estados Unidos Mexicanos *no habrá monopolios, ni estancos de ninguna clase*…exceptuándose únicamente los relativos a la *acuñación de moneda*… y…a la *emisión de billetes* por medio de *un solo banco* que *controlará el Gobierno Federal* (Tena Ramírez, 1975: 833-834).

Como señala la Auditoría Superior de la Federación (Cámara de Diputados… s/f: 274), el primer paso durante el Gobierno de Carranza fue dado con el fin de evitar que los bancos se ampararan bajo su bandera extranjera, como lo habían hecho hasta entonces, lo cual causó graves perjuicios al país, exigiendo primero que ajustaran sus reservas a los términos de las leyes vigentes, y más tarde Carranza ordenó la incautación de sus existencias en metálico, paso inicial que resolvería los graves problemas originados por la guerra civil y la emisión indiscriminada de papel moneda, realizada por los diversos grupos que participaron en la lucha armada revolucionaria.

En efecto, nos recuerda Flores Caballero (1981: 162) que la división del movimiento revolucionario provocó el agravamiento de la situación económica, porque cada uno de los grupos emitió sus billetes. Las monedas metálicas desaparecieron y esto

afectó al comercio interno, ya que las diferentes facciones obligaron a la circulación forzosa de sus billetes.

> Carranza, como Jefe del Ejército Constitucionalista, emitió seiscientos cincuenta millones de pesos y la situación se agudizó al imponerse la circulación de su moneda en la Ciudad de México, los bancos y comercios cerraron en protesta. Para agosto de 1914 la crisis cambiaria, era evidente.

Aunado a lo anterior, el régimen carrancista tomó como medida la creación de una *Comisión Monetaria* para estudiar la situación de la moneda y el crédito, lo que sería uno de los antecedentes del *Banco Único de Emisión* fundado en 1925. Además, por medio de un decreto, se adoptó para la moneda mexicana el patrón oro, para legalizar la situación de la moneda circulante. (Cámara de Diputados… s/f: 274).

La *Comisión Monetaria* trató de definir la situación bancaria mediante un nuevo impuesto a las instituciones de crédito, la derogación, en septiembre de 1916, de las concesiones a los bancos de emisión y la exigencia del aumento de sus reservas metálicas. Finalmente, como los bancos no cumplieron, fueron incautados el 30 de septiembre de 1916 hasta 1921 (Flores Caballero, 1981: 163).

Por su parte, Álvaro Obregón devolvería los bancos que habían sido incautados por el gobierno de Carranza, pero ya no tendrían carácter emisor, y se creó la *Comisión Nacional Bancaria* para vigilar el funcionamiento de las instituciones crediticias y su cumplimiento con las reglamentaciones legales. (Cámara de Diputados… s/f: 279).

Durante la gestión del general Plutarco Elías Calles (1924-1928) se fundó el *Banco de México*, el 25 de agosto de 1925, único autorizado para emitir moneda. (Cámara de Diputados… s/f: 282). El *Banco de México* marcó una nueva época de la actividad estatal en la esfera de la economía. Esta institución puso fin al caos monetario, lo que permitió la estabilidad del sistema financiero. Además, por ser un factor de saneamiento económico sirvió de apoyo a las actividades productivas. (Secretaría del Patrimonio Nacional… 1976: 37).

> Durante sus primeros años, el Banco de México actuó más que como banco central como un banco comercial, en competencia con las restantes instituciones. Orillado por los acontecimientos nacionales y por consideraciones de tipo político, hizo préstamos a particulares que le congelaron su cartera. Su influencia como regulador de la circulación monetaria y los cambios sobre el exterior fue insignificante, y su emisión de billetes, de circulación voluntaria para los particulares y que habría de rembolsar en oro al serle presentados por los tenedores, fue insustancial…

> No obstante lo anterior, sus operaciones sirvieron como enlace entre las prácticas bancarias del sistema porfirista y las nuevas y, además, en esos años preparó su obra posterior: desvaneció muchas dudas y prejuicios que existían cuando inició sus actividades, afianzó su crédito, extendió su influencia y logró una baja de los tipos de interés del dinero. (Ortiz Mena, en Fondo de Cultura Económica, 1960: 396).

México inició una nueva etapa en materia de moneda y crédito a partir de 1931 y 1932. Durante los años siguientes se perfila, cada vez más claramente, la necesidad de activar su desarrollo económico y social, para mejorar las condiciones de vida del pueblo mexicano. El Estado acentuó su contribución al desarrollo económico y social del país, principalmente por medio de la construcción de obras públicas y de la realización de otras inversiones. De este modo, las inversiones públicas en caminos, ferrocarriles, obras de riego, electrificación, petróleo, industrias, hospitales, escuelas, viviendas y otras que representaron el 40% de la inversión nacional. Como señalara Raúl Ortiz Mena (Fondo de Cultura Económica, 1960: 398):

> México ha sostenido la tesis de que la tarea básica del financiamiento de su desarrollo económico debe recaer en los recursos nacionales y que a las inversiones directas y créditos del extranjero sólo les corresponde un papel complementario en esta tarea. Mejoró su crédito internacional e hizo arreglos para el pago de su deuda exterior, al mismo tiempo que recibía mayores créditos del exterior y, como arma de dos filos, crecientes inversiones privadas extranjeras, con cierta preferencia en la industria.

Con respecto a la organización del sistema bancario, y al otorgamiento de créditos, se expidieron varias leyes en 1926 (Sánchez González, 2004: 218, citando a Flores Caballero):

> Entre ellas se cuenta la Ley de Crédito Agrícola del 4 de marzo, la Ley de Bancos de Fideicomiso del 17 de julio, y la concesión del 4 de abril al Banco de México para establecer los almacenes generales de depósito. Se expidió la Ley de Bancos Agrícolas Ejidales el 9 de abril de 1926, dentro de las reformas que se hicieron el 4 de marzo de 1926 a la Ley General de Instituciones de Crédito.

Uno de los proyectos de Calles fue la creación del *Banco Nacional de Crédito Agrícola*, bajo la jurisdicción del secretario de Agricultura. El Banco podía hacer préstamos a particulares, fundamentalmente a pequeños agricultores, efectuar hipotecas y fomentar la creación de organismos y empresas que contribuyeran al desarrollo agrícola del país.

> El Banco formó un sistema de sociedades rurales para la obtención de crédito agrícola. La ley del 16 de marzo de 1926 estableció un sistema de bancos ejidales, que se entendían con los ejidatarios organizados en sociedades

> cooperativas. Por su parte la Comisión Nacional Agraria tenía la facultad de organizar, desarrollar y proporcionarles medios a estas sociedades, a través de créditos (Flores Caballero, 1981: 192).

El *Banco Nacional de Crédito Agrícola*, señala la Secretaría del Patrimonio Nacional (1976: 37), se fundó para financiar al ejidatario y pequeño propietario, mediante la aportación de recursos del gobierno federal, que canalizó un 2% de su presupuesto anual, cifra que no se pudo sostener más que los primeros años de operación del Banco, por lo cual su crédito propiamente desapareció.

Al respecto, apunta Flores Caballero (1981: 2007) que:

> Hasta 1930, la organización de los ejidos había estado a cargo de la Comisión Nacional Agraria, coordinada por la Secretaría de Agricultura, no obstante al reformarse la Ley de Crédito Agrícola, el Banco Nacional de Crédito Agrícola tomó a su cargo la estructuración económica de los ejidos. El Banco se reorganizó en enero de 1931.

La Ley Monetaria del 25 de julio de 1931, conocida como *Ley Calles*, en virtud de la cual se desmonetizó el oro, y las correspondientes reformas a los ordenamientos bancarios –por medio de los cuales dio un paso adelante en la integración del sistema crediticio y en la transformación del *Banco de México*, para convertir a éste en un verdadero banco central– dieron principio a una nueva etapa de la vida revolucionaria del país en materia financiera.

> El Banco de México entró en su segunda etapa, en virtud de diversas modificaciones legales que entonces se introdujeron, consistentes principalmente en restringir sus operaciones directas con el público o con las instituciones no asociadas al Banco y en establecer un régimen de redescuento que trataba de enlazar a los bancos en un sistema.
>
> La tendencia a convertirse en banco central continuó en 1932, cuando se suprimieron las operaciones de préstamo y descuento con el público y se obligó a los bancos de depósito y a las sucursales de bancos extranjeros a asociarse al Banco de México y se le agregó la función de centralizar las reservas bancarias y fungir como Cámara de Compensaciones. (Ortiz Mena, Fondo de Cultura Económica, 1960: 400).

Petróleo

En su obra *Las raíces del nacionalismo petrolero en México,* Lorenzo Meyer (2009: 56, 58-59) advierte que en un país donde los intereses extranjeros controlaban más de la mitad de la riqueza nacional, era difícil que una modificación del *status quo*, por

ligera que fuese, no les afectara. Por tanto, si alguno de estos sectores vio en principio en Madero la posibilidad de un reacomodo favorable, en casi todos, pronto surgieron dudas frente a ciertas pretensiones reformistas de su gobierno y ante la continuación de la guerra civil. El Departamento de Estado protegió diligente y constantemente los intereses petroleros de sus nacionales en México, por lo que el gobierno maderista se convirtió en motivo de preocupación en este campo.

> Algunos de los petroleros estadounidenses en México, junto con el embajador Wilson y otros círculos de negocios con intereses en este país pidieron al presidente Taft que, en vista de los peligros que amenazaban las vidas y bienes estadounidenses al sur de la frontera, empleara la única solución posible, a saber: la pacificación de México por fuerzas estadounidenses. [Por su parte, el] embajador Henry Lane Wilson decidió que había llegado el momento de acabar con el gobierno maderista. El golpe de Estado del antiguo ejército porfirista contra Madero tramado en la propia embajada estadounidense, sería el último intento de los grupos dominantes del anterior régimen por impedir la modificación del *status quo*.

El destino del régimen huertista estuvo íntimamente ligado a las decisiones del gobierno estadounidense. La nueva administración de Woodrow Wilson (el antiguo universitario profesor de teoría política), atento a las transformaciones de su época –y como reacción al conservadurismo anacrónico de los republicanos– se negó a endosar la política mexicana de Taft y se dispuso a llevar a la práctica una nueva política: la 'nueva libertad'. Acabar con los más grandes abusos del sistema, imponiendo ciertas restricciones a los grandes intereses económicos. Con relación a América Latina, uno de los objetivos consistiría en formar 'naciones democráticas', de aquí que Woodrow Wilson no dudó en modificar un tanto la política estadounidense en México y el primer paso fue pedir a Huerta que abandonara el poder.

> Resumiendo…el establecimiento de las empresas petroleras estadounidenses e inglesas en México, al iniciarse la primera década del siglo, se realizó en condiciones particularmente favorables que habrían de despertar el resentimiento de posteriores regímenes nacionalistas surgidos con la Revolución de 1910. Las condiciones favorables consistieron en que, por un lado, se modificó en su provecho el régimen de propiedad del subsuelo y, por otro, se les exigió una contribución mínima al erario nacional. Esta situación habría de ser el origen de un largo conflicto entre los intereses petroleros y los gobiernos que sucedieron al del Presidente Díaz.
>
> Uno de los subproductos de las decisiones de Woodrow Wilson en el caso de México, consistió en la propiciación no sólo del triunfo de Carranza sobre Huerta, sino también la de la *Mexican Petroleum* [estadounidense] sobre El

> Águila [inglesa]. Ciertamente las inversiones británicas en el petróleo mexicano no desaparecieron, pero si se evitó el peligro de que establecieran una relación especial con el gobierno de Huerta (Meyer, 2009: 67).

En el Congreso de México no desaparecieron las voces de protesta que se levantaron durante el maderismo. El diputado chiapaneco Moheno propuso la creación de una *"corporación petrolera gubernamental"* que absorbiera a las compañías privadas (Meyer, 2009: 63. Las cursivas son mías).

Si bien en el año de 1910 empezó la gran producción petrolera (3 634 080 barriles) en 1911 se observa ya un avance considerable respecto del año precedente (12 552 798 barriles). Comienza aquí una elevación acelerada en la producción, que toma aspecto de franco auge desde 1918 (63 828 326 barriles) y que culmina con los rendimientos máximos y extraordinarios de 1921 (193 397 587 barriles). La elevación derivó del hallazgo de los grandes yacimientos, especialmente en la zona denominada Faja de Oro, y del enorme aumento de la demanda motivada por la Primera Guerra Mundial y por la reconstrucción que le siguió. México llegó a ser entonces el segundo país productor de petróleo en el mundo.

Fue un periodo de explotación desenfrenada, que despilfarró lamentablemente un precioso recurso natural no renovable, casi sin beneficio para el país. Periodo que, por desgracia, coincidió en su mayor parte con la etapa armada de la Revolución, cuando los gobiernos mexicanos, distraídos por las luchas intestinas, poco pudieron hacer para concentrar atención y esfuerzo en cuestiones del petróleo. Situación de la que, desde luego, se cuidaron de sacar buena ventaja las compañías extranjeras. (Lobato López, Fondo de Cultura Económica, 1960: 320-321).

> 'Grandes desperdicios de petróleo y de gas. Agotamiento prematuro de los yacimientos explotados sin aplicar las reglas técnicas para conservar las presiones que eviten la emulsificación del agua salada. Incendios originados principalmente en los lugares de competencia, excesivo número de perforaciones cuando se descubren pozos en pequeñas propiedades, para disputarse desde límites artificiales de la superficie lo que muchas veces es una fuente común en el subsuelo. Desperdicio de capitales, que sólo dejaban en el país los salarios y los impuestos, porque todo el abastecimiento de equipo y materiales se hacía del exterior. Volúmenes enormes de petróleo abandonados en presas de tierra. Oleoductos tendidos para sacar la producción a los puertos, sin plan alguno y establecidos para una competencia absurda entre los dos colosos ('El Águila' de Pearson y 'La Huasteca' de Doheny). Invasiones de propiedad, sin respeto alguno a la ley y verdaderos robos de petróleo, sobre todo cuando se trataba de propiedades indígenas, de los que desgraciadamente nunca se ocupó el gobierno de México. Incumplimiento de los contratos, y graves intentos de paralización del sistema judicial por el cohecho y el miedo. Tales pueden ser en

> resumen las lacras más importantes de la explotación de las empresas privadas en México'. (Lavín, José Domingo, citado por Lobato López, 1960: 321-322).

Durante la gestión de Venustiano Carranza fueron fortalecidas, en el área de la Secretaría de Fomento, las actividades de la Dirección de Minas y Petróleo:

> [Se]…reorganizó el Departamento de Petróleo, que estaba abandonado a pesar de la *enorme riqueza de los yacimientos descubiertos* y que se dedicaba a tramitar *los contratos ruinosos…para la nación.* Nulificó *todos los contratos y concesiones tramitados durante la usurpación, en los cuales se encontró absoluta carencia de probidad y moralidad.* Fueron creadas las inspecciones del petróleo en Campeche, Tuxpan y Minatitlán, y se elaboró el reglamento respectivo. Asimismo, se instituyó la *Comisión Técnica del Petróleo*, con objeto de asimilar los avances tecnológicos sobre la materia e incorporarlos al desarrollo de esta industria, así como difundir sus investigaciones en el *Boletín del Petróleo.* (Flores Caballero, 1981: 162).

Posteriormente, Obregón comunicaría al Presidente de Estados Unidos su decisión de no afectar los derechos de propiedad de los norteamericanos en México con base en el Artículo 27 constitucional.

> Para darle sustancia a esa promesa, en agosto de 1921 la Suprema Corte, mediante un fallo relacionado con el amparo presentado por la *Texas Oil* contra un decreto de Carranza, declaró que el artículo 27 en su aspecto petrolero no podía ser aplicado retroactivamente… Estas decisiones del Poder Judicial reflejaron los deseos del Ejecutivo, y si bien no cerraron totalmente el camino a una interpretación radical del artículo 27 en cuanto al subsuelo, sí contribuyeron a legitimar la posición de las empresas extranjeras contra las demandas de los sectores nacionalistas. A Washington le complació esta medida, pero no llegó a considerarla equivalente al tratado. Había aún problemas: el hecho de que se requiriera que las empresas, para tener pleno reconocimiento de sus derechos, demostraran haber efectuado un 'acto positivo' antes de 1917 –una acción física en sus propiedades que mostrara que efectivamente se proponían extraer petróleo y no simplemente acaparar terrenos como reserva–, era algo que ni éstas, ni el gobierno norteamericano estaban dispuestos a aceptar (Meyer, 2005: 847-848).

Finalmente, el 1° de febrero de 1924 se firmaron los Tratados de Bucareli con el gobierno de Estados Unidos, en que el gobierno mexicano reconocía el derecho de los ciudadanos estadounidenses a realizar reclamaciones por los daños sufridos durante la Revolución, comprometiéndose a no hacer retroactivo el artículo 27 de la Constitución y garantizaba tanto los intereses de las compañías petroleras estadounidenses, como el pago de una indemnización (Cámara de Diputados… s/f: 280).

Desde el principio de su administración el Presidente Calles insistió en modificar la posición predominante de los intereses económicos foráneos, y dejó claro a los Estados Unidos que los acuerdos con su predecesor no comprometían al actual gobierno.

> La controversia petrolera volvió a abrirse en toda su dimensión. Estados Unidos buscaba garantizar la no retroactividad de la nueva legislación (específicamente del artículo 27) y pretendía obtener el compromiso legal del gobierno mexicano en ese sentido. Al reconocer diplomáticamente al gobierno mexicano en 1924, Estados Unidos envió como embajador a un abogado ligado a los intereses petroleros, James R. Sheffield, quien intervendría activamente a partir de 1925 a favor de sus intereses, con lo que ocasionó problemas al gobierno de Calles. En el país del norte se desató una campaña periodística tendiente a crear una imagen propicia para una intervención en México.
>
> La tensión llegó a tal grado, que Calles ordenó a su jefe de operaciones militares, general Lázaro Cárdenas, que en caso de una intervención armada por parte del vecino país del norte, se procediera a incendiar los pozos petroleros de la región huasteca, a fin de que los invasores sólo encontraran cenizas y escombros, afectándoles así en sus intereses más preciados. Calles comunicó al Presidente Coolidge de las intenciones de invasión [del secretario de Estado] Kellog y de Sheffield, a lo que el Presidente norteamericano puso remedio y cambio al embajador por Dwight W. Monrrow, en septiembre de 1927, quien seguiría tácticas totalmente distintas a las de su antecesor, llevando a la práctica una política de amistad con el Presidente mexicano que le permitió lograr avances más seguros y acuerdos en pro de los intereses de sus connacionales. Finalmente, el 13 de enero de 1928 se reformaron las leyes petrolíferas y se aseguraron los intereses estadounidenses. (Cámara de Diputados… s/f: 283).

Obra hidráulica

Durante el régimen del Presidente Calles (1924-1928) se concibió la política de la obra hidráulica de grandes proporciones. El Estado pasó a ejecutor y administrador de obras de riego, ejerciendo en ellas todas las atribuciones que las leyes concedían.

La obra demandaba de una institución con capacidad suficiente para emprender estudios, hacer proyectos y ejecutar la construcción de las obras. Con tal objeto, el Presidente Calles promulgó –el 4 de enero de 1926– la *Ley sobre Irrigación con Aguas Federales,* mediante la cual se crea la *Comisión Nacional de Irrigación,* de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3º del citado ordenamiento.

> Se le dio a la Comisión un carácter *semiautónomo*, para que pudiera, sin limitaciones burocráticas, desarrollar un programa de gran envergadura para planear, proyectar, construir y operar obras de riego, las cuales se emprendieron

> con preferencia en aquellas regiones del país en que las escasas lluvias no permitían desarrollos agrícolas seguros. (Secretaría de Recursos Hidráulicos…1976: XL. Las cursivas son mías).

La *Comisión Nacional de Irrigación* inicio sus labores el día 28 del mismo mes de su creación. Estudió mediante comisiones técnicas proyectos en varios lugares, para enseguida entrar a la construcción de presas que permitieran tanto irrigar como obtener fuerza motriz, informaría al Congreso, Plutarco Elías Calles el 1º de septiembre de 1926. (Secretaría de Recursos Hidráulicos… 1976: 90).

Educación Superior

En mayo de 1929, durante la administración transitoria de Emilio Portes Gil (1928-1930) se produjo una huelga estudiantil que demandaba la autonomía universitaria. En julio del mismo año, el Ejecutivo expidió la Ley Orgánica de la *Universidad Nacional Autónoma de México*.

> Esta Ley establecía la autonomía 'sin más taxativa que la ética y la responsabilidad sociales pueden imponerle; el Gobierno, por su parte, se compromete a dotar a la Universidad de una subvención anual acorde a las necesidades que ésta demande'. La autoridad suprema la constituía el Consejo Universitario, integrado por profesores y alumnos con un rector como coordinador de la institución y, en las escuelas, las academias de profesores y alumnos (Flores Caballero, 1981: 203).

Planeación del desarrollo

Abelardo Rodríguez fue designado Presidente provisional por el Congreso en sustitución de Pascual Ortiz Rubio, asumiendo su cargo el 3 de septiembre de 1932. Durante el primer año de gobierno llevó a cabo una reorganización administrativa y al año siguiente convocó a una reunión para elaborar técnicamente un *plan de trabajo* que sentara las bases del próximo gobierno.

Con la misma finalidad, el Partido Nacional Revolucionario (PNR) formó una Comisión para que trabajase conjuntamente con la Comisión Técnica. El proyecto del *Plan Sexenal* fue terminado en noviembre del mismo año y presentado en la Segunda Convención Nacional Ordinaria del Partido Nacional Revolucionario, efectuada en Querétaro a principios de 1934.

La *intervención estatal fue el principio básico* del *Plan Sexenal*, y entre los principios esenciales estableció (Flores Caballero, 1981: 211-213):

> A. La adopción de una política de *nacionalismo económico* que permitiera al gobierno regular aquellas actividades de explotación de los recursos naturales y

> el comercio de los productos que significaran un empobrecimiento del territorio; B. Los propósitos de *justicia social* y nueva edificación económica en materia agraria tendientes a *proteger a los nuevos poseedores de tierras y crear nuevos sistemas de agricultura organizada*; C. Los lineamientos en materia de trabajo orientados hacia la *protección y desarrollo de la organización sindical de los asalariados*, y D. El fortalecimiento y organización del ramo de la Hacienda y Crédito Público como una cabal garantía de seguro desarrollo del programa de gobierno.

El Plan Sexenal fue aprobado y se acordó ponerlo en práctica a partir del 1° de enero de 1934. Su aplicación debería ser gradual en seis etapas anuales, cada una de ellas planeada por el Presidente con la coordinación del Partido.

El cumplimiento del Plan Sexenal exigiría reformas y adecuaciones a la administración pública.

Bibliografía

Cámara de Diputados-Auditoría Superior de la Federación (s/f), *1824-2004*: *180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México.* México, Auditoría Superior de la Federación.

Flores Caballero, Romeo R. (1981), *Administración pública en la historia de México,* México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

García Cárdenas, Luis (1983), “Antecedentes y desarrollo de la administración pública federal en México”, en *Revista de Administración Pública (RAP),* No. 54, abril-junio, México, INAP.

González Ramírez, Manuel (Prólogo), (1954), *Fuentes para la historia de la Revolución mexicana: planes políticos y otros documentos,* No. 1. México, Fondo de Cultura Económica.

Lavín, José Domingo (1960), *Petróleo*, México, EDIAPSA, en *México: cincuenta años de revolución. I. “La Economía”,* México*,* Fondo de Cultura Económica.

Lobato López, Ernesto, (1960), “El petróleo en la economía”, en *México: cincuenta años de revolución. I. “La Economía”,* México. Fondo de Cultura Económica.

Meyer, Lorenzo (2005), “La institucionalización del nuevo régimen”, en *Historia general de México,* Versión 2000. México, Fondo de Cultura Económica.

------- (2009) *Las raíces del nacionalismo petrolero en México.* México, Editorial Océano.

Ortiz Mena, Raúl, (1960), “Moneda y crédito”, *México: cincuenta años de revolución. I. “La Economía”.* México*,* Fondo de Cultura Económica.

Rabasa, Emilio O. y Caballero, Gloria, “Comentario al Artículo 27”, en Cámara de Diputados LV Legislatura (1994), *Mexicano: ésta es tu Constitución*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Rives Sánchez, Roberto (1984), *Elementos para un análisis histórico de la administración pública federal en México 1821-1940.* México, INAP.

Sánchez González, José Juan (2004), *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México.* México, Miguel Ángel Porrúa-Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes-Secretaría de la Presidencia (1976), *México a través de los informes presidenciales.* Tomo 8. *"Las comunicaciones"*, México, Secretaría de la Presidencia.

Secretaría de Recursos Hidráulicos-Secretaría de la Presidencia (1976), *México a través de los informes presidenciales.* Tomo 9. *"La obra hidráulica".* México, Secretaría de la Presidencia.

Secretaría del Patrimonio Nacional-Secretaría de la Presidencia (1976), *México a través de los informes presidenciales.* Tomo 6. *"El sector paraestatal"*. México, Secretaría de la Presidencia.

Silva Herzog, Jesús (1960), *Breve historia de la Revolución mexicana*: *Los antecedentes y la etapa maderista*. México, Fondo de Cultura Económica, Colección Popular.

Tena Ramírez, Felipe (1975), *Leyes fundamentales de México, 1808-1975*. México, Editorial Porrúa.

Ulloa, Berta (2005), "La lucha armada", en *Historia general de México,* Versión 2000*,* México, Fondo de Cultura Económica.

Yankelevich, Pablo (2010), "La revolución de 1910 y la utopía hispanoamericana", en: *20/10 Memoria de las revoluciones en México,* No. 7, Primavera 2010, México, Reflejo GM Medios.

Capítulo VI

INSTITUCIONES DEL ESTADO DE SERVICIO Y BIENESTAR

Capítulo VI
INSTITUCIONES DEL ESTADO DE SERVICIO Y BIENESTAR

A. La importancia de las instituciones

Los primeros trazos de lo que sería el Estado mexicano posrevolucionario empiezan a dibujarse a partir del *Plan de Guadalupe* [y sus adiciones], tomando forma con la promulgación de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, expedida mediante decreto del 5 de febrero de 1917. De esta suerte, a principios de la etapa constructiva de la Revolución comenzaron a crearse las *instituciones* y los mecanismos de fomento económico. Asimismo, la Revolución habría de facilitar la modernización social (Solís, en Fondo de Cultura Económica: 1988: 870-1871).

Como observa Lorenzo Meyer (El Colegio de México, 2000: 835): “Todos los movimientos revolucionarios triunfantes tienden a pasar por un periodo más o menos largo en el que la figura del caudillo constituye el factor político dominante. México no fue la excepción”. Y agrega:

> Así pues, en 1920 la gran tarea de los revolucionarios victoriosos era la *institucionalización* de su sistema de dominación política y la reestructuración del económico.
>
> Otra tarea tan difícil como la de crear las bases sociales del nuevo régimen fue imponer el control nacional sobre la economía, es decir, volver al dominio nacional, la tierra y el *petróleo,* e imponer las prioridades del gobierno a la minería, pues grandes extensiones de tierras, así como las actividades extractivas, se encontraban en manos del capital extranjero. La necesidad de este paso –dar sustancia al *nacionalismo revolucionario*– era evidente, pues de él dependía un aumento en la recaudación y la subordinación definitiva de los intereses externos a los proyectos de la nueva clase política. Ahora bien, este objetivo –nacionalizar la economía rural y la de exportación–, se topó con un gran obstáculo: *el poder político y económico con que contaban los empresarios extranjeros parecía superior al del nuevo régimen*. *De ahí que la lucha con las fuerzas externas resultara tanto o más larga, difícil y accidentada que aquella librada contra los antiguos sectores dominantes de origen nacional*. (Las cursivas son mías).

En consecuencia, el otro lado de la medalla fue el uso del *nacionalismo* como fuente de legitimidad para el nuevo régimen y sustituto de la fuente original: la *democracia política*, señala el autor citado (Meyer, 2000: 826).

Ahora bien, la cuestión del Estado se centra, en última instancia en las *instituciones* (*) que lo integran; y los resultados políticos –como las decisiones gubernamentales– se explican en virtud del marco constitucional. De acuerdo con este enfoque, los resultados de la política varían en función de cómo organiza un país su Poder Ejecutivo, su Asamblea Legislativa, su Judicatura y otras instituciones, y de cómo funcionan esos órganos en la práctica. El diseño y las atribuciones de las instituciones gubernamentales quedan plasmados en una Constitución, y por lo que se refiere a la *administración del Estado,* ésta se encuentra formada por los órganos encargados de elegir la forma de poner en práctica las políticas públicas, así como de llevarlas a cabo en ocasiones mediante estructuras burocráticas heredadas. De suerte que *sin una administración eficaz, los gobiernos no pueden funcionar* (Sodaro, 2006: 100.)

Por consiguiente, los cambios que resultan de una acción revolucionaria habrán de materializarse por medio de organizaciones, de sistemas sociales abiertos y dinámicos (Smart, Lyman F., 1970: 7). Estas organizaciones formales constituyen el principal vehículo para la introducción de innovaciones, al combinar habilidades políticas, técnicas y administrativas o gerenciales, además de compromisos para el cambio que posibiliten aquéllas en ambientes en ocasiones hostiles (Esman, 1970: 83).

Así, los gobiernos crean organizaciones para la planificación, ejecución y control del desarrollo mediante programas agrícolas e industriales, de enseñanza y bienestar, entre otros, a través de la *administración* y las *empresas públicas*. Pero no sólo se ocupan de crearlas sino también de *institucionalizarlas,* convirtiéndolas en instrumentos viables y eficaces para el cambio y el desarrollo de la sociedad. Se afirma que una *institución* es más que una organización, supone complicadas pautas culturales y que promueva cambios en las modalidades de acción y las creencias de una sociedad. Una *institución*

* Estudiar un organismo como *institución* es hacerlo (siguiendo a Bernard Mottez, 1972: 64-66) como el producto natural de necesidades sociales, de presiones. Es estudiarlo en su experiencia específica, en su historia, analizar por qué procesos ha logrado definirse y legitimar ideológicamente su existencia. Es estudiar su 'carácter' como un *producto histórico*, es un producto *integrado* (hay una 'estructura del carácter', es un modelo de organización), *funcional* (es el producto de una adaptación, pero no el de una adaptación pasiva) y *dinámico* (engendra nuevas tensiones, nuevas necesidades).

Nos encontramos, por tanto, en un terreno que requiere categorías bien diferentes de aquellas a las cuales nos tenían habituados, a saber: *fines, estrategia, táctica, medio ambiente, poder* (en el sentido más fuerte del término, el de la ciencia política), *grupos de interés,* etcétera.

En resumen, la c*onstrucción de instituciones* se refiere al establecimiento de organizaciones modernas, nuevas o reformadas, que incorporan valores, funciones y tecnologías innovadores o inéditos, de tal manera que eleven la capacidad de una sociedad para resolver sus problemas y enfrentar las necesidades emergentes. Ello supone el apoyo de organizaciones formales *institucionalizadas,* que inducen, protegen e impulsan las innovaciones, en ocasiones dentro de un medio ambiente mal preparado para apoyar tales transformaciones, lo cual conlleva procesos de *cambio social planificado* directamente relacionados con el desarrollo administrativo (Esman, Milton J., en Riggs, Fred W., 1970: 64).

debe atraer el apoyo de su medio y ser aceptada como legítima por ese medio para desempeñar mejor sus funciones (Naciones Unidas, 1983: 3).

Por lo tanto, como consecuencia, las organizaciones se convierten en *instituciones* al disponer de capacidad para desempeñar importantes funciones políticas, sociales y económicas, (Bernstein, 1970: 5), y sus innovaciones resultan funcionales, aceptadas y valoradas en su propia circunstancia (Smart, 1970: 7).

De este modo, se alcanza la *institucionalidad,* el estado final de la construcción de instituciones, al constituirse en una organización viable y admisible para los grupos pertinentes de la sociedad, al igual que las innovaciones que representa (Smart, 1970: 7, 174; Jones, 1970: 42).

Ahora bien, en el caso de México a la *destrucción* siguió la *reconstrucción revolucionaria*. Al movimiento armado de 1910, que destruyó una parte importante del capital humano y físico del país, siguió la *reconstrucción económica* de todos los sectores, excepto la agricultura que se mantuvo sin cambios importantes durante los años inmediatamente posteriores al conflicto (Gollás, Manuel, en Bizberg y Meyer, 2003: 223).

El Estado de servicio

En su obra *Teoría social y jurídica del Estado*, Adolfo Posada (1922: 156-157) señala que las necesidades de la adaptación del régimen de Estado, y de la estructura política, a los cambios de la vida social, le imponen una actividad o función enderezada a renovar, recomponer, rehacer y completar todo el instrumental de las instituciones de gobierno, en consonancia con la noción del *servicio público*, y agrega que:

> …los Estados con su estructura tradicional, y con las exigencias de la ideología liberal, a que, en general responde tal estructura, no parecen los más aptos para atender *eficazmente* a la satisfacción adecuada de los complejos *servicios públicos…*existe una desarmonía o inadecuación entre el Estado tradicional… y las exigencias del vivir social. (Posada, 1922: 159-160).
>
> [Por consiguiente]… la acción y la estructura del Estado, deben reflejar las preocupaciones sociales dominantes en su medio humano, así como la situación y composición, la complejidad y la intensidad de los elementos y actividades que integran la sociedad que constituye la materia justificativa de su propia existencia (Posada, 1922: 164).
>
> La formación y evolución del concepto de *servicio público* caracteriza de modo excepcional y revelador, el proceso de reconstitución profunda a la vez amplia de la estructura del Estado, la cual, precisamente a causa de ese proceso re-constructivo, se transforma… se convierte en una estructura político administrativa, que abarca y comprende el conjunto complejo de

> organizaciones, instituciones, departamentos, reparticiones, o, como suele decirse, de *administraciones públicas o cuasi públicas,* que al cabo forman el amplio y complicado organismo de los Estados… (Posada, 1922: 173. Las cursivas son mías).

Para el caso de una administración pública auténticamente *abstencionista*, todo intento de injerencia en el mundo de las relaciones (económicas o sociales) entre los particulares, está de antemano condenado en virtud del dogma del *laissez-faire, laisssez-passer*. Al Estado y a su administración únicamente competen asegurar el orden público, única condición precisa para que el juego de las fuerzas sociales y económicas se desarrolle normalmente. Es, como puede verse, una misión de simple *gendarme* la que caracteriza al Estado en esta etapa administrativa (Garrido Falla, 1958: 53).

Pero, añade Garrido Falla:

> …el liberalismo abstencionista no podía prolongar su reinado durante mucho tiempo…Así la Administración se encuentra en la necesidad de emprender por sí misma *grandes obras públicas* (principalmente para montar el sistema de comunicaciones) que por su volumen o falta de rentabilidad no iniciaban los particulares, no obstante la necesidad que la comunidad sentía; …en materia de *beneficencia*…donde surgen nuevos servicios públicos; en materia de enseñanza, al implantarse la obligatoriedad de la instrucción elemental y, por ende, su gratuidad, han de surgir los *servicios públicos de enseñanza*…, etcétera (Garrido Falla, 1958: 54).
>
> Esto significa un cambio de sentido tan radical, respecto de lo que era la Administración del siglo XIX… Durante el siglo XIX [la] intervención administrativa o el servicio público se justifican únicamente en cuanto que falla la iniciativa particular en orden a la satisfacción de una necesidad pública. Hoy, en cambio, la sociedad constituye cabalmente el primero de los problemas a tratar por el Estado. No se parte de la sociedad, sino que se comienza por poner en tela de juicio la justicia misma de su configuración. *El Estado intenta ahora configurar la sociedad de acuerdo con una previa idea de justicia, por lo que, en primer término, la finalidad de la actuación administrativa se hace social*. Este es el sentido que hay que asignar a *justicia social* (Garrido Falla, 1958: 55-56. Las cursivas son mías).

En consecuencia, Naciones Unidas señalaría, hace casi diez lustros, en su *Manual de Administración Pública*, publicado en 1961, que el siglo XX presenciaba el espectáculo de una extensión de las funciones gubernamentales. Los fines del Estado moderno, y de la administración pública, habían sido revolucionados, al abandonar su papel de conservador del *status quo*. Ahora correspondía al *Estado-servicio* hacer extensivo el *bienestar económico y social* (United Nations, 1961: 4-5).

También el organismo mundial señalaba que, durante los últimos cien años, se había dado un rápido crecimiento en el número y variedad de *instituciones autónomas* en prácticamente todos los países. Bajo el nombre de corporaciones, juntas, comisiones, o institutos el gobierno les confería facultades para prestar diversos servicios en determinados campos de actividad, dotadas de suficiente libertad para establecer sus normas y métodos de funcionamiento (United Nations, 1961: 71).

Al ocuparse de las *corporaciones públicas* en 1951, Naciones Unidas las consideraba como uno de los instrumentos para facilitar las actividades del desarrollo. Tanto los países desarrollados, como en vías de desarrollo, encontraban que en ocasiones la ejecución de los nuevos programas podría facilitarse mediante *agencias autónomas o semiautónomas, empresas mixtas público-privadas o a través de concesiones o contratos de gestión con corporaciones, firmas o individuos independientes* (United Nations, 1951: 29. Las cursivas son mías).

> Las empresas públicas o las agencias autónomas podían satisfacer el objetivo de lograr una administración más ágil, libre de las reglamentaciones formales o las rutinas impuestas a las dependencias del gobierno central. Si bien se hacía necesario asegurar cierto grado de conformidad con las directrices superiores. El objetivo era asegurar el control gubernamental pero revestir a la corporación pública con las características más independientes y flexibles de las empresas privadas (United Nations, 1951: 30).

Como señala el organismo mundial, estas corporaciones autónomas de carácter económico, denominadas generalmente *"empresas públicas",* operan en diversos campos de actividad: bancario y financiero; comercio e industria; explotación de recursos naturales y servicios públicos, tales como el suministro de energía eléctrica, comunicaciones y transportes, entre otros (United Nations, 1961: 71).

Para Naciones Unidas, entre los motivos por los que un gobierno fomentaba las empresas públicas, estarían los siguientes:

> …acelerar el desarrollo nacional; aumentar la productividad y el empleo; elevar el nivel de vida; abrir fuentes de crédito para financiar la producción agrícola e industrial y el comercio; proporcionar servicios básicos que faciliten el desarrollo industrial como, por ejemplo: los servicios públicos de energía eléctrica, agua, transportes y comunicaciones; reducir el grado de dependencia en que se halle el país con respecto al capital y a la dirección extranjera, mediante la compra de las empresas de su propiedad; suministrar un servicio no lucrativo para una empresa estrictamente privada; y lograr el control oficial de algunos sectores de la economía por principios de política nacional (United Nations, 1961: 72).

Para Posada (1922: 448-450), el Estado actuaba prestando *servicios* que entrañaban la realización de su propia *misión*, mediante la *función administrativa,* o *Administración del Estado*, y concluía:

> Así, se podría definir la *Administración o Función Administrativa* como *aquella actividad del Estado encaminada a obtener los medios adecuados para realizar con acción eficaz sus fines, organizando y ordenando al efecto el sistema y régimen de los servicios llamados públicos.*
>
> [Ahora bien], el desarrollo de la *función administrativa* exigía la armonía de las dos ideas siguientes:
>
> 1ª. *La… obtención del medio idóneo adecuado para constituir el organismo del Estado.*
> 2ª. *La… organización, gestión y prestación del servicio exigido en el cumplimiento de los fines del Estado (noción del servicio público).*

Noción, que (siguiendo a Posada, 1922: 551-553) habría de resultar del derrumbamiento económico y ético de la postguerra (1914): *crisis del Estado,* de *instituciones* y de *métodos* de gobierno. Consecuencia directa sería *el despertar de la revelada intimidad de lo social, lo político y lo jurídico*, que caracterizara al constitucionalismo en el advenimiento parlamentario, primero de las clases medias y luego de las fuerzas proletarias; y en el orden de las concepciones de una política, el advenir del *"liberalismo social"*. Para Posada:

> La crisis de instituciones y de formas del constitucionalismo abstracto –liberal, revolucionario o doctrinario–, iniciárase ya de modo específico al plantearse con apremio…el problema del *fin* o *misión* del Estado… El régimen constitucional se ha elaborado al principio principalmente como régimen de garantías políticas y jurídicas, de las libertades formales, esencia de los 'derechos del hombre'. La intensificación de la vida social, la creciente complejidad de los intereses colectivos y el advenimiento a la vida del Derecho, con sus exigencias económicas, de las grandes masas, las del proletariado sobre todo, hubieron de provocar movimientos diversos, enderezados a transformar el régimen constitucional, de puro régimen de garantías de libertades –reputadas como necesarias para la expansión de la personalidad humana individual– en régimen de garantías y de intervenciones positivas, *encaminadas éstas a procurar condiciones de vida –bienes, medios, educación, cultura, posibilidades económicas, tutela jurídica de los débiles, etc., etc*.– transformación que se sintetizará en la tendencia del Estado, *más que a la vez que* un orden *jurídico,* un orden *cultural* y, específicamente, un *régimen económico*. El Derecho *es obra del Pueblo*, de quien es órgano el Estado (Posada, 1922: 554. Las cursivas son mías).

El Estado de Bienestar

"En los países capitalistas la libertad es el principio, pero las transformaciones … económicas han llevado al Estado a intervenir cada vez más para tratar de corregir, en el interés de la justicia, los abusos nacidos del uso de la libertad" (Morandiére, en Katzarov, 1963: 9).

Con tal propósito se emprendería "… la construcción del *Estado de Bienestar* privilegiando el control de parte del Estado y con la creación de *instituciones*", a que se refiere José R. Castelazo. (En Uvalle, 2005: 161. Las cursivas son mías).

Como señala María del Carmen Pardo (Bizberg y Meyer, 2003: 135): "A partir de la Segunda Guerra Mundial se desarrolló en los países industrializados el Estado asistencial, también llamado Estado benefactor, surgido, ideológicamente, de la teoría económica de Keynes. Una propuesta que redefine más tarde el socialismo en torno al concepto de la pobreza como fenómeno social, lo cual planteaba la necesidad de una acción pública, y el tránsito a un Estado Social. Esta concepción de Estado predominó en las democracias capitalistas industrializadas y se caracterizó por los siguientes tres elementos:

- Intervención estatal en la economía para mantener el pleno empleo o, al menos, garantizar un alto nivel de ocupación;
- Provisión de una serie de servicios sociales universales, incluyendo transferencias para cubrir las necesidades humanas básicas en una sociedad compleja y cambiante, y
- Responsabilidad estatal en el mantenimiento de un nivel de vida mínimo, entendido como derecho social [citando a Ramesh Mishra].

Este tipo de Estado cumplía la función política de legitimar el modelo capitalista de producción al intentar paliar los efectos negativos del mercado y una función económica en la medida en que se convirtió en un elemento central para reactivar la economía, por medio del estímulo a la demanda, creando y manteniendo fuentes de trabajo, intentando alcanzar el pleno empleo. 'La variante *Estado de bienestar* fue una alternativa para resolver el conflicto entre democracia y capitalismo sin suprimir las bases fundamentales de ambos principios de organización social' [citando a Barbeito y a Lo Vuolo. (Las cursivas son mías)].

La reestructuración de las formas del Estado después de la Segunda Guerra Mundial, se diseñaron para prevenir el retorno de las condiciones catastróficas que amenazaron el orden capitalista en la gran depresión de los años treinta. El único camino a seguir sería *la construcción de una correcta combinación de instituciones estatales, de mercado y democráticas que garantizaran la paz, la inclusión, el bienestar y la estabilidad*. En consecuencia, surgieron varias formas de Estado que tuvieron en común el aceptar

que este último debería enfocarse hacia *el pleno empleo, el crecimiento económico y el bienestar* de sus ciudadanos. Asimismo, el poder del Estado debería desplegarse libremente, y de ser necesario, intervenir o *incluso sustituir los procesos de mercado para lograr tales fines*, como señala David Harvey (2007: 9-13. Las cursivas son mías):

> Políticas fiscales y monetarias, llamadas comúnmente "'Keynesianas'" fueron desplegadas ampliamente con objeto de amortiguar o disminuir los ciclos económicos y asegurar un razonable pleno empleo. Como garante de la paz y la tranquilidad interna se propugnó hacia un 'compromiso de clase' entre el capital y el trabajo. Los Estados también intervinieron activamente en la política industrial y pusieron en marcha pautas o normas de retribución social al empleo mediante una variedad de sistemas de bienestar, tales como atención a la salud, educación, y otros semejantes.
>
> A esta forma de organización político-económica comúnmente se le conoce hoy como "liberalismo confinado", para denotar cómo los procesos de mercado y empresariales, al igual que las actividades corporativas quedaron rodeadas por una red de restricciones políticas y sociales y un entorno en ocasiones limitante y en otras, conductor de la estrategia económica e industrial. La planificación dirigida por el Estado y en ocasiones las posesiones del mismo en sectores claves (acero, carbón, automóviles, por ejemplo) fueron comunes.
>
> El "liberalismo circunscrito" produjo altas tasas de crecimiento económico en los países capitalistas adelantados durante los años cincuenta y sesenta. Sin embargo, para gran parte del Tercer Mundo el "liberalismo constreñido" representó una vana esperanza, y *el subsecuente giro al neoliberalismo después de los años 80 produjo escaso cambio material en su empobrecida condición*. Por lo contrario, en los países capitalistas avanzados las políticas distributivas (incluyendo cierto grado de integración del poder sindical de la clase trabajadora y el apoyo en la negociación colectiva), los controles a la libre movilización de los capitales (con algún grado de represión financiera particularmente a través de controles al capital), expansión del gasto público y la formación del *Estado de bienestar*, la activa intervención del Estado en la economía y cierto grado de planificación del desarrollo fueron de la mano con tasas de crecimiento relativamente altas. El ciclo de negocios fue controlado exitosamente mediante la aplicación de políticas monetarias y fiscales Keynesianas. Una economía social y moral (en ocasiones apoyada en un fuerte sentimiento de identidad nacional) se impulsó mediante las actividades de un Estado interventor.
>
> A finales de los años sesenta el Estado benefactor empezó a derrumbarse, tanto en las economías domésticas como en las internacionales. En todas partes se evidenciaron signos de una seria crisis de acumulación de capital, desempleo e inflación, aposentándose en una fase de "estagflación", esto es, de una continua condición de inflación combinada con un estancamiento o paralización

económica, la cual duró hasta bien avanzada la década de 1970. El "liberalismo constreñido" que produjo altas tasas de crecimiento después de 1945, al menos en los países capitalistas avanzados, término evidentemente exhausto y no operó más.

El *Welfare State* o *Sozialstaat* era un término que todavía no encontraba una adecuada versión canónica en lengua castellana, nos diría en 1960 José Medina Echavarría (1960: 134-135), profesor de la CEPAL. Al "Estado benefactor" podría definírsele como un "Estado asistencial" o "Estado 'distribuidor". Ese mismo año Gunnar Myrdal señalaba en su obra *Beyond the Welfare State* (1961: 18) que la idea misma de implantar, en el Estado capitalista, pacíficamente y sin revolución *–en realidad como sustitutivo de la revolución–* políticas públicas coordinadas, de consecuencias de tan gran alcance, llevarían a la economía de un país a funcionar de acuerdo con los intereses de la mayoría de todos los ciudadanos, lo cual constituía la idea esencial de la planificación económica en los *Estados democráticos benefactores* del mundo de Occidente. Y agregaba Myrdal:

> Durante medio siglo *las crisis internacionales han figurado entre las fuerzas importantes que han contribuido a aumentar el volumen de la intervención estatal* en todos los países, y que, *por lo que respecta a lo futuro, no podemos ver ahora el fin de la serie de tales crisis* (Myrdal, 1961: 37).
>
> En el Estado benefactor avanzado [la nacionalización ya no fue necesaria o siquiera deseable]. Los bancos privados, por ejemplo, [estaban] ahora estrechamente regulados por controles legislativos y administrativos, iniciados primordialmente para salvaguardar los intereses de los depositarios y de los asegurados, pero usados cada vez más para servir a fines sociales más amplios. Esas empresas [agrega Myrdal] cada vez participan más en una cooperación regular, tanto entre sí mismas como con el banco central y el Ministerio de Hacienda, a fin de conservar el equilibrio en los mercados de dinero y de capital (Myrdal, 1961: 86).
>
> Además, las reglamentaciones en gran escala y las *empresas del Estado*, a las cuales, en tiempo de crisis grave, había que recurrir simplemente por el interés nacional, y en ocasiones para salvaguardar la supervivencia, [*mismas que no podían ser dirigidas de manera muy diferente a cualquier otra empresa privada*] familiarizaron a las personas con la idea de que esa intervención es posible y debe coordinarse para que tenga éxito. (Myrdal, 1961: 37. Las cursivas son mías).
>
> [Myrdal habría de concluir que en] … el último medio siglo, el Estado, en todos los países ricos del mundo occidental, se [había] convertido en *un democrático 'Estado benefactor'*, con promesas bastante explícitas de alcanzar las metas de desenvolvimiento económico, de trabajo para todos, de igualdad

> de oportunidades para los jóvenes, de seguridad social y de normas mínimas protegidas en lo que se refiere no sólo a los ingresos, sino a alimentación, vivienda, salud y educación para las personas de todas las regiones y de todos los sectores sociales (Myrdal, 1961: 74. Las cursivas son mías).
>
> En su fase de transición del desarrollo hacia el *Estado benefactor democrático* más perfecto, ello supondría un reforzamiento constante del Gobierno autónomo provincial y municipal y un crecimiento equilibrado de la infraestructura de organizaciones de intereses efectivos. *Esto presupondría, a su vez, una participación y un control más intenso por parte de los ciudadanos*. El Estado se limitaría en general a dos cosas importantes y dejaría el resto al Gobierno autónomo local y a la cooperación y los convenios entre las organizaciones de la infraestructura (Myrdal, 1961: 104. Las cursivas son mías).
>
> En primer lugar, el Estado mantendría y reforzaría varias estructuras políticas consagradas, fundamentales –en el sentido literal de la palabra– radicales y de carácter general, en campos como el comercio y el cambio internacionales, los impuestos, la legislación del trabajo, el seguro social, la educación, la salubridad y, naturalmente, la defensa. Además, en la mayor parte de los países indudablemente continuará administrando los ferrocarriles y teniendo la responsabilidad exclusiva de los servicios de correos, telégrafos y teléfonos. En cooperación con los municipios, poseerá los *servicios públicos*, o por lo menos los controlará estrechamente. El Estado puede o no hacerse cargo de los negocios de banca y seguros, y quizás hasta aumentar el número de industrias que manipula bajo su propia administración (Myrdal, 1961: 104-105).
>
> Mediante esta política, el Estado organizaría la comunidad nacional de acuerdo con la voluntad pública como la determinó el mandato del pueblo, y cambiaría también las condiciones en que funciona el Gobierno autónomo local. Una parte importante de las reglas y [la] vigilancia responderán al deseo público de que las organizaciones de la infraestructura sean democráticamente gobernadas, abiertas y sometidas a controles satisfactorios de publicidad, como otros órganos de política pública (Myrdal, 1961: 105).
>
> *Burocracia, insignificantes reglamentaciones administrativas y en general un Estado intervencionista* no serían el *signum* de nuestra visión de un Estado Benefactor democrático más perfecto. *El Estado ha sido puesto de manera más efectiva bajo el control democrático del pueblo… [y] no haremos la paz con la burocracia* [concluiría Myrdal] (Myrdal, 1961: 107. Las cursivas son mías).

El *tipo ideal* de *Estado social o de bienestar* se apoyaba en los siguientes principios y pautas de acción:

(i) Aplicación de políticas económicas keynesianas, que permitían un sostenido crecimiento económico con pleno empleo;

(ii) Acrecentamiento constante de la participación público-estatal en la sociedad, ya sea para gestionar directamente algunos servicios y prestaciones necesarias para el bienestar general de una sociedad desarrollada, y/o para proporcionar una red que provea de los recursos económicos a través de un sistema impositivo progresivo, y

(iii) Aparición de un consenso básico entre los principales sectores sociales y actores políticos en torno a la necesidad de mantener esta estructura de solidaridad institucional (el *consenso social-democrático*).

Por consiguiente, el papel del Estado es el de *garante* del *bienestar general y de la justicia distributiva* (Vallespín, en Arteta, *et. al.*, 2003: 405 y 415.)

En el caso de América Latina, como señala María del Carmen Pardo, "la intervención del Estado ocurrió en un contexto de transición de sociedades tradicionales a modernas, dando como resultado una desarticulación social que favoreció la 'centralidad' del Estado, lo que a su vez propició que la economía y la política… fueran procesos autónomos".

> Así, en América Latina aparecieron los Estados nacionales-populares y la participación se tradujo en movilización-control a través de arreglos corporativos que atentaron contra la representación, pues en la *versión latinoamericana* del Estado de bienestar, éste intervino en actividades en las que el sector privado no podía hacerlo solo, entre otras razones por el carácter de bien colectivo de ciertos servicios, logrando que las políticas sociales no sólo sirvieran para aumentar los niveles de bienestar de la población, sino que ofrecieran servicios a cambio de apoyo y sostenimiento de la legitimidad de los sistemas políticos (Pardo, en Bizberg y Meyer, 2009: 137).

Por su parte, el catedrático de derecho administrativo brasileño Bandeira de Mello (2006: 18) concluye que:

> Hasta un cierto punto de la historia existía la nítida y correcta impresión de que *los hombres eran aplastados por los poseedores del poder político*. A partir de un cierto instante se empezó a percibir que *eran subyugados, sacrificados o abusados no solo por los poseedores del poder político, sino también por los que lo manejaban: los poseedores del poder económico*. Se incorporó entonces al ideario del Estado de Derecho *el ideario social*, surgiendo el *Estado Social de Derecho*, también conocido como Estado de Bienestar (*Welfare State)* y Estado-provisión. *La enumeración de derechos sociales aparece por primera vez en la historia constitucional en la Constitución mexicana de 1917.* (Las cursivas son mías).

Hoy podemos hablar de derechos fundamentales de *segunda y tercera generación,* para referirnos a los derechos *económicos, sociales, culturales y ambientales*, que

fueron desarrollados entre finales del siglo XIX y a comienzos del XXI. Incorporados en la *Declaración de 1948*, el Estado de Derecho pasa a una etapa superior, a un *Estado Social de Derecho.* De ahí el surgimiento del *constitucionalismo social* frente a la exigencia de que los derechos sociales y económicos, descritos en las normas constitucionales, *sean realmente accesibles y disfrutables*. Se demanda un *Estado de Bienestar* que implemente acciones, programas y estrategias, a fin de lograr que las personas los gocen de manera efectiva los derechos siguientes:

- Toda persona tiene derecho a la seguridad social y a obtener la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales;
- Toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias;
- Toda persona tiene derecho a formar sindicatos para la defensa de sus intereses;
- Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure a ella y a su familia salud, alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica y los servicios sociales necesarios;
- Toda persona tiene derecho a la salud física y mental;
- Durante la maternidad y la infancia toda persona tiene derecho a cuidados y asistencia especiales;
- Toda persona tiene derecho a la educación en sus diversas modalidades, y
- La educación primaria y secundaria es obligatoria y gratuita.

La *tercera generación* de derechos, surgida en la doctrina en los años ochenta, se vincula con la *solidaridad*. Los unifica su incidencia en la vida de todos, a escala universal, por lo que precisan para su realización una serie de esfuerzos y cooperaciones en un nivel planetario. Normalmente incluyen derechos heterogéneos, tales como el derecho a la paz, a la calidad de vida o a las garantías frente a la manipulación genética. Este grupo fue promovido para incentivar el progreso social y elevar el nivel de vida de todos los pueblos. Entre otros, destacan los relacionados con:

- El uso de los avances de las ciencias y la tecnología;
- La solución de los problemas alimenticios, demográficos, educativos y ecológicos;
- El ambiente;
- Los derechos del consumidor;
- El desarrollo que permita una vida digna, y
- El libre desarrollo de la personalidad.
  (http://es.wikipedia.org/Tres_generaciones_de_derechos_humanos).

En suma, siguiendo a Sodaro (2004: 266-267), en lo que se refiere al *Estado de Bienestar*: “En el siglo XX… inició la marcha fúnebre del *laissez-faire* en muchos países en los que había prevalecido este modelo económico. *Muchas democracias* adoptaron

más o menos gradualmente *el modelo de economía mixta y desarrollaron el Estado de Bienestar*. En nuestros días no existen países con una economía de *laissez-faire* pura y, en diversos grados, *los gobiernos intervienen en todos los sistemas económicos contemporáneos, no sólo en calidad de reguladores, sino también de proveedores y productores de una amplia oferta de servicios públicos de todo tipo".*

> "…muchos científicos sociales y líderes políticos alegan que *el Estado del bienestar democrático, a pesar de todos sus defectos e insuficiencias, es el sistema más estable y solidario de economía política que jamás ha tenido la humanidad.* Combina las libertades de la empresa privada con la seguridad de una red de garantías sociales que ha conseguido reducir significativamente la pobreza y la miseria…hoy no existe ninguna alternativa superior y que difícilmente cabe imaginarla en el futuro…".
>
> "Ahora bien, tanto las grandes crisis económicas del primer tercio del siglo XX como la fuerte desigualdad social que persistía en muchas sociedades… *proveen una sólida evidencia histórica en contra de la hipótesis que predice que un sistema económico con escasa intervención estatal es capaz de eliminar la pobreza y, con el tiempo, generar de una manera espontánea mayor igualdad social".* (Las cursivas son mías).

El marco constitucional

Alessandro Groppali (1952: 120-123), profesor emérito de la Universidad de Milán, nos recuerda que también el *fin* constituye otro de los elementos del Estado. Precisamente el elemento teleológico connatural y coesencial a él, en cuanto no puede concebirse, que una persona jurídica como es el Estado, no tenga un fin al cual aspirar en el desarrollo de su actividad. Fin supremo que debe tomarse como elemento formal del Estado, al expresar y caracterizar mejor su esencia íntima, el contenido de toda su actividad, imprimiéndole por sí mismo la *estructura fundamental,* como la *función* imprime su sello sobre al *órgano* que la ejercita.

De tal manera, las altas y supremas finalidades del Estado se manifiestan también con los fines últimos de la *tutela*, del *bienestar* y del *mejoramiento* de la *comunidad*. Por ello, entre las finalidades complementarias a las esenciales y exclusivas del Estado debe mencionarse, sobre todo, las *relaciones económicas* inherentes a la producción y a la satisfacción de la riqueza, las *relaciones asistenciales* y de *elevación de las clases más necesitadas* (protección de la maternidad y de la infancia, asistencia en las enfermedades, desocupación involuntaria, vejez, etc.), así como los *servicios públicos* para favorecer el desarrollo y el progreso de la vida social.

> Para la doctrina liberal el individuo se debía considerar en el centro de todo el orden jurídico cuya función exclusiva es la de garantizar la defensa de

> los derechos individuales contra toda forma de injerencia del Estado. [Para] la doctrina que nosotros propugnamos en el derecho del Estado soberano se armonizan los derechos de los ciudadanos en tanto cuanto los ejercitan *en función del interés social* (Groppali, 1952: 249).

Corresponderá a toda *Constitución* expresar *'…una concepción fundamental del fin del Estado'*, concluye Groppali (1952: 120).

En nuestro país el texto constitucional expresa, en su artículo 3º la filosofía política que adoptaron los gobiernos emanados de la Revolución iniciada en 1910 e incorpora los anhelos y reclamos sociales. Contiene todo un programa ideológico, pues define conceptos como democracia, nación y *el sentido de lo social*. En tal caso, *a la democracia se le considera* no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como *un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo*. Lo nacional atiende a la *comprensión de nuestros problemas,* al *aprovechamiento de nuestros recursos,* a *la defensa de nuestra independencia política*, al *aseguramiento de nuestra independencia económica* y a la *continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura* (Adalid, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada,* 1998: 19, 27, 35. Las cursivas son mías).

Con respecto a los *derechos sociales* nuestra Ley fundamental se ocupa de éstos en su artículo 4º, por lo que se refiere a: los *pueblos indígenas*; el *derecho a la protección a la salud* (uno de los derechos sociales por antonomasia y una de las tareas fundamentales –en términos políticos y económicos– de los Estados democráticos contemporáneos, que representa una de las claves del *Estado de bienestar*; la *vivienda digna y decorosa*; la *igualdad jurídica de la mujer y el varón*; la *familia y su planificación*; el *medio ambiente sano*; y los *derechos de los menores de edad* para su desarrollo integral (Rabasa y Caballero, 1994: 46-50; Carbonell, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada,* 1998: 36-37. Las cursivas son mías).

En su artículo 25 la *Constitución* habrá de incluir de manera explícita el concepto de la *rectoría económica del Estado*, atribuyéndole a éste *la responsabilidad de organizar y conducir el desarrollo nacional*, mismo que será integral y sustentable. Concepto que ha servido de guía a la activa intervención del Estado en el desarrollo económico de México desde 1917 y para lo cual planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional. Como lo señala el propio texto constitucional el Estado *planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general.* Asimismo, al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, los sectores público, social y privado, pero el sector público tendrá *de manera exclusiva* las *áreas estratégicas* que señala el Artículo 28 de la Constitución, *manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su*

caso se establezcan (Madrid Hurtado, Miguel de la, en Carbonell, Miguel 2000: 356. Las cursivas son mías).

A lo anterior agrega Miguel de la Madrid (en Carbonell 2000: 356-358), en su comentario al artículo en cuestión:

> A esta tendencia de establecer en la ley fundamental las bases del régimen económico de cada nación se la ha denominado el *constitucionalismo social*. Y [citando a Hermann Heller] "…de ahí mismo ha surgido el concepto de *Estado Social de Derecho*, como una elaboración o derivación de la idea del Estado liberal de derecho. Frente a la crisis de la democracia en su versión liberal… y a la inestabilidad económica, se *reclamaba dar al Estado de Derecho un contenido económico y social… [Por ello], todos los gobiernos se han visto obligados a atender la demanda social para actuar en tal forma que se regule o impulse el proceso económico y se atienda los aspectos sociales derivados del mismo*.
>
> [Agrega de la Madrid] Aún en *la época actual de revisión y cambio de la actividad económica del Estado*, cuando existe una *tendencia a limitar su intervención en este campo*, se tiene que reconocer que *hay responsabilidades indeclinables* para la organización política de la sociedad: el cuidado de los equilibrios macroeconómicos, indispensables para el crecimiento sostenido y equilibrado de la economía, así como el impulso y la orientación del desarrollo a mediano y largo plazos, *la justa distribución del ingreso, que no es posible obtener exclusivamente a través de los mecanismos de mercado*, las grandes obras de infraestructura, el arbitraje de los conflictos sociales, el ahora llamado desarrollo sustentable, que atiende con mayor énfasis el medio ambiente y el cuidado de los recursos naturales y, en forma creciente, *la ineludible responsabilidad de los gobiernos de conducir las relaciones económicas internacionales en beneficio del interés de cada país.* (Las cursivas son mías).
>
> La rectoría del desarrollo nacional también debe fortalecer la soberanía de la nación y su régimen democrático, *mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo, y una más justa distribución del ingreso y la riqueza*, y debe permitir el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales…
>
> [Además], sólo el gobierno federal, directamente o a través de organismos dependientes de él, pueden tener la propiedad y el control de las áreas estratégicas así definidas. Por ello, la *estructura administrativa* más adecuada para asegurar la propiedad y el control exclusivo de las áreas estratégicas es el *organismo descentralizado.* (Las cursivas son mías).

Por lo que se refiere al Artículo 28 de nuestra carta fundamental, Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero (1994: 124) comentan que: *La importancia de los energéticos en la vida moderna es decisiva. Por eso, el petróleo, los carburos de hidrógeno y las energías eléctrica y nuclear invariablemente deben ser explotadas y administradas por el Estado*. Para tal efecto, el legislador constituyente puede fijar qué bienes pertenecen directamente a la nación, y en nuestro caso:

> "…el Congreso sostuvo que aquélla tenía el dominio directo sobre determinadas zonas, entre ellas el subsuelo, y por lo tanto, de todas las riquezas que encierra. Con fundamento en dicho principio, *México pudo reivindicar para sí la riqueza petrolera, hasta entonces en manos de particulares –en su mayoría compañías extranjeras– y [expropiar], por decreto de 18 de marzo de 1938, esa importante fuente de riqueza nacional*. Asimismo volvió a la nación la propiedad de todos los recursos mineros explotados anteriormente por sus dueños en beneficio propio, exclusivamente. (Las cursivas son mías.).

Como lo establece el texto constitucional en su Artículo 27:

> *Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos*, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. *Corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público*. En esta materia no se otorgarán concesiones a particulares y la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.
>
> Corresponde también a la nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos. (Rabasa y Caballero 1994: 112. Las cursivas son mías).

Es pertinente recordar, siguiendo el comentario de Patiño Manffer (en Carbonell 2000: 415), que *la esencia del concepto 'áreas estratégicas' expresado en los artículos 25 y 28 de la Constitución, debe interpretarse en el sentido de que el Constituyente mexicano quiso que fuera el Estado el que atendiera de manera exclusiva dichas áreas de la economía, para garantizar que su manejo estuviera vinculado siempre con los objetivos fundamentales de la nación mexicana en materia de desarrollo económico y bienestar general*.

> Es decir, *ninguna de las áreas calificadas como estratégicas* por la Constitución *debería manejarse con criterios únicamente comerciales o empresariales,*

> *propios de la especulación comercial*. Si bien es cierto que el Estado busca *asegurar la viabilidad económica de las empresas de la nación*, éste *no debe ser el único criterio que rija su conducta como empresario*. Al Estado le corresponde manejar los bienes de la nación; por ejemplo, el petróleo y los demás hidrocarburos, la petroquímica básica, la electricidad, etcétera, con un criterio que busque apoyar y desarrollar la industria y la producción nacionales, *aún cuando deba sacrificar para lograr dichos objetivos, algunos márgenes de ganancia.*
>
> *El objetivo del Estado no está en lograr la máxima ganancia posible, sino en diseñar y manejar la estrategia nacional de desarrollo económico en beneficio de todos los mexicanos.*
>
> Este es el sentido del término *'mixta'* que se le ha dado a la economía mexicana, es decir, *no comparte todos los principios de una economía liberal a ultranza, pero tampoco pretende ser una economía de corte socialista. En el correcto equilibrio de ambas posturas radica la sabiduría de aquellos a quienes les corresponde organizar y dirigir la economía nacional.* (Las cursivas son mías).

Cabe mencionar que a partir de la reforma al Artículo 28 constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de marzo de 1995, dos actividades dejaron de formar parte de las 'áreas estratégicas': las *comunicaciones vía satélite* y los *ferrocarriles*. De conformidad con el propio texto de la reforma, ambas actividades pasaron a formar parte del las 'áreas prioritarias' señaladas en el Artículo 25 constitucional (Patiño Manffer y Concha Cantú, en Carbonell, 2000: 388).

Volviendo al Artículo 28 de nuestra ley fundamental, Rabasa y Caballero (1994: 133) nos recuerdan que México durante la Colonia estuvo sujeto, como las demás posesiones de la Corona Española, a un estricto sistema económico caracterizado por *monopolios* y *estancos*, así como por una serie de restricciones a la importación y exportación de productos y por la prohibición de realizar transacciones mercantiles con cualquier otra nación que no fuera España. Los resultados de esta política fueron desastrosos, ya que, bajo la presión de tal sistema, el desarrollo económico fue extraordinariamente débil y los pocos y malos provechos para el exclusivo beneficio de la monarquía. Con la Independencia, abiertos los puertos de México al comercio exterior y eliminados paulatinamente los *estancos*, con un recto sentido *liberal*, el Constituyente de 1857 estableció en el Artículo 28 el principio de que en nuestra patria *no habría monopolios ni estancos* de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección a la industria y sólo se reconocerían los relativos a la *acuñación de moneda, correos y concesiones de privilegios,* por tiempo limitado, a *inventores o perfeccionadores de alguna mejora.*

En ese orden de ideas, el Artículo 28 (Carbonell 2000: 385-386) de la *Constitución* establece que en los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos, entre otros, los *monopolios*, las prácticas monopólicas y los *estancos.* Enseguida, aclara que *no*

constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes *áreas estratégicas:* correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes. Asimismo, el Estado contará con los *organismos y empresas* que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes *participe por sí* o *con los sectores social y privado*.

Además, el Estado tendrá un *banco central* que será *autónomo* en el ejercicio de sus funciones y en su administración, correspondiendo al Presidente de la República, con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso, la designación de las personas que habrán de conducir el *banco*.

Con referencia a la condición de *autonomía* cabe recordar que ya el artículo 3° constitucional, fracción VII, la reconoce en su tercera enmienda a iniciativa del Presidente José López Portillo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de junio de 1980, en el caso de universidades e instituciones de educación superior, las que dispondrán de facultades y responsabilidad para *gobernarse a sí mismas*, en bien de los fines que le son propios. La autonomía de las universidades e institutos de enseñanza superior implica también determinar sus propios planes y programas, el manejo interno de su personal académico y administrativo, de acuerdo con los principios que establece la Constitución para los trabajadores en general, y la ley reglamentaria. Asimismo, supone la administración de su patrimonio, o sea, de los recursos económicos con que esas instituciones cuentan para el cumplimiento de sus facultades (Rabasa y Caballero 1994: 43; Melgar Adalid, en Carbonell 2000: 28-29).

Por otra parte, como señalaran Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero (1994: 356) *el auge de individualismo, el crecimiento de los grandes capitales y el surgimiento del liberalismo económico, que sostenía la no intervención del Estado en las relaciones entre trabajadores y patrones, fueron tres causas que unidas condujeron a un régimen de injusticia, pues los poseedores de los medios de producción imponían a la mayoría de desposeídos de trabajo, medidas cada día más arbitrarias*. El derecho del trabajo apareció en Europa, precisamente como resultado de esa situación, en los últimos años del siglo XIX.

En nuestro país el derecho al trabajo es obra de la revolución constitucionalista, si bien ya el Partido Liberal, dirigido por Ricardo Flores Magón, había publicado en 1906 un manifiesto conteniendo un valiente y generoso programa a favor de una legislación del trabajo (Rabasa y Caballero 1994: 357). Por consiguiente, en su comentario al Artículo 123 de nuestra ley fundamental Lastra (2000:11-13), considera que:

> La incorporación de los derechos sociales en el texto de la Constitución mexicana de 1917, es un mérito indiscutible de la Asamblea Constituyente de

> Querétaro. Nuestra Constitución fue precursora de la *concepción nueva del hombre por el derecho*.

Además, "Como bien lo afirma Trueba Urbina –continúa Lastra– en esta ocasión no fueron precisamente 'los juristas a quienes debemos la formulación legislativa de los derechos económicos y sociales, sino a diputados que venían del taller y de la fábrica, de las minas, del campo'". Lastra también nos recuerda que: "Con posterioridad a la nuestra, algunas Constituciones incluyeron progresivamente el aspecto social…" Sin embargo, Sergio García Ramírez considera a la Constitución de 1917 como 'precursora en materia social'. Pero cabe recordar que esto no fue gratuito:

> Los derechos sociales nacen –en el caso de México– de los reclamos y exigencias del pueblo, después de un movimiento armado, como lo fue la Revolución de 1910, con un saldo trágico para los mexicanos, traducido en varios millones de muertos. No fueron una dación graciosa por parte del Estado, sino una conquista de la clase trabajadora, frente al capital y al Estado liberal burgués, *esto no debe ser olvidado* (Las cursivas son mías).
>
> La intención del legislador fue, desde sus orígenes, preservar, frente a una relación jurídica desigual, la exigencia y prevalencia de una clase social económicamente débil y desvalida, *partiendo de un mínimo de condiciones, intentando con ello, dignificar y elevar la condición humana de los trabajadores, que les permitiera un nivel económico decoroso y alternativas de vida con mejores oportunidades, para él y su familia, imponiendo limitaciones y restricciones al capital, para evitar abusos y desequilibrios sociales* (Lastra, 2000: 17).

"Habitar una casa decorosa es condición indispensable para lograr un nivel aceptable de vida, fundar una familia y procurar que sus miembros puedan desarrollarse en un medio favorable", opinan Rabasa y Caballero (1994: 361). De tal suerte, el Artículo 123 fracción XII constitucional impuso *la obligación a los empresarios de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas*, para lo cual se dispuso la creación de un *"fondo nacional de la vivienda"*, administrado por *un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones*. Para este efecto fue establecido en 1971 el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) (Lastra, 2000: 25; Rabasa y Caballero, 1994: 361. Las cursivas son mías).

En cuanto a la *seguridad social,* Rabasa y Caballero (1994: 363) le señalan por objeto "…proteger al trabajador y su familia contra la enfermedad, la muerte, la miseria, así como capacitarlo para su trabajo". En efecto, el propio texto constitucional establece en la fracción XXIX del Artículo 123 que:

> Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprende los seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades

y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

Y para tales efectos, la ley reglamentaria del citado ordenamiento, publicada el 19 de enero de 1943, dispuso la creación del *Instituto Mexicano del Seguro Social*.

Ahora bien, con respecto a *los trabajadores al servicio del Estado* Lastra (en Carbonell, 2000: 36-37) comenta (citando a De la Cueva) que "…habrían de permanecer mucho tiempo 'expulsados del derecho del trabajo'. No obstante que la Ley Federal del Trabajo de 1931, en su Artículo 2° prevenía que 'las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil'. Tal circunstancia no ocurriría sino hasta que el Presidente Abelardo L. Rodríguez expidió un acuerdo administrativo sobre organización y funcionamiento del *servicio civil*, publicado el 12 de abril de 1934. No fue sino hasta el 5 de diciembre de 1938 cuando el Presidente Cárdenas, a través de una iniciativa de ley, determinó que: 'la relación jurídica entre el Estado y sus servidores sería una relación de trabajo'. La expedición del Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado provocó la derogación del Artículo 2° de la Ley Federal del Trabajo de 1931. Diez años después, el 4 de abril de 1941 el Presidente Manuel Ávila Camacho 'sin modificar los principios fundamentales…promulgó un nuevo estatuto. Tanto el estatuto de 1938, expedido por el Presidente Cárdenas, como el de 1941…establecieron las bases y principios esenciales en los que se sustentarían las relaciones de trabajo de los empleados al servicio del Estado...Correspondió al Presidente Adolfo López Mateos, enviar al Poder Legislativo, en 1959, un proyecto para adicionar el Artículo 123 con un apartado B…siendo aprobado en 1960. Tres años después, en diciembre de 1963, sería aprobada la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 del mismo mes".

En este contexto, *la seguridad social de los servidores públicos está a cargo de un organismo específico, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)*, normado por la respectiva ley orgánica. Además, se creó un fondo nacional para la vivienda con el fin de proporcionar ésta a los empleados públicos. De modo similar se estableció para los miembros de las fuerzas armadas. Tales disposiciones corren paralelas a la que creó el *INFONAVIT*, encargado –como ya se mencionó– de facilitar habitación a los trabajadores, cuyo régimen jurídico se rige por el apartado de la Constitución (Rabasa y Caballero, en H. Cámara de Diputados, 1994: 364).

Para los propósitos del presente estudio es pertinente recordar que al principio de la vigencia constitucional "…tan sólo existían las secretarías de Estado y los departamentos administrativos, y *a mediados de los años veinte surgió la descentralización administrativa*…" (González Oropeza, en Carbonell, 2000: 342. Las cursivas son mías).

En efecto, el texto constitucional de 1917 establece en su origen lo siguiente: "Artículo 90.- Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación habrá

el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que habrán de estar a cargo de cada secretaría". Congruente con lo anterior, durante la presidencia de Venustiano Carranza el Congreso decretó la *Ley de Secretarías de Estado*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1917, la cual en su Artículo 1°. estableció que "Para el despacho de los negocios de orden administrativo de la Federación, [habría] siete Secretarías de Estado y cinco Departamentos.

Comentando el Artículo 90 constitucional, Rabasa y Caballero (1994: 253) señalan:

> Que de acuerdo con la más moderna doctrina administrativa y dada la constante creación de los *entes que no constituyen secretarías de Estado, la administración pública se divide en centralizada (secretarías de Estado y departamentos administrativos)* y *sector paraestatal (organismos descentralizados y de participación estatal*). Estos últimos no previstos por los constituyentes del 1917 –lo que resulta explicable en la época– carecían de base constitucional que los sustentará, no obstante su importancia y constante proliferación.

De esta suerte, en la Exposición de Motivos de la *Ley Orgánica de la Administración Pública* –que entrara en vigor el 1°. de enero de 1977– se menciona que:

> "Los últimos diez lustros han testimoniado el aumento constante de la administración paraestatal. En nuestros días, más de la mitad del Presupuesto de Egresos de la Federación se canaliza a través de este tipo de entidades cuyos mecanismos de coordinación y control se encuentran dispersos en diferentes disposiciones legales. [Por consiguiente] Se establecen los mecanismos por medio de los cuales las entidades paraestatales que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, habrán de coordinar sus acciones con el resto de las dependencias del Ejecutivo, a fin de conseguir una mayor coherencia en sus acciones y evitar desperdicios y contradicciones".

La nueva *Ley* dispuso en su Título Primero, "De la Administración Pública Federal", Artículo 1º. que la misma establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, *centralizada y paraestatal*. Estando esta última compuesta por *"los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos"*. (Las cursivas son mías)

A posteriori, por reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 21 de abril de 1981, el Artículo 90 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* quedó en los términos del texto vigente, a saber:

> *La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal* conforme a la *Ley Orgánica* que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y *definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación*. (Las cursivas son mías).

Las instituciones del nacionalismo revolucionario

En sus *Charlas de café con…*Venustiano Carranza, Alejandro Carrillo Castro (2009: 45) pone en boca del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista el convencimiento de que la respuesta a los males ancestrales de nuestro país debía fincarse en la *creación y el respeto a las instituciones* establecidas con base en nuestra *Constitución política*. Como señala Carrillo Castro, don Venustiano Carranza sabía cuáles eran los puntos neurálgicos que le permitirían, "primero desestabilizar y combatir exitosamente aquella injusta estructura político-administrativa y, posteriormente, promover las reformas jurídicas que tratarían de cambiar radicalmente aquel estado de cosas, ya *en el plano social y económico*, y no sólo en el estrictamente militar que se vivía en ese momento (Carrillo, 2009: 51-52. Las cursivas son mías).

Consecuente a lo anterior, continúa Carrillo Castro (2009: 60-61, 63-64), Carranza declararía, en el Salón de Cabildos del Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora, el 24 de septiembre de 1913, que:

> …una vez terminada la lucha armada a que convoca el Plan de Guadalupe, tendrá que *principiar formidable y majestuosa la lucha social, la lucha de clases*, queramos o no queramos nosotros mismos y opónganse las fuerzas que se opongan, porque las nuevas ideas sociales tendrán que imponerse en nuestras masas; y no sólo es repartir las tierras…no es el sufragio efectivo…es establecer la justicia, es buscar la igualdad, es la desaparición de los poderosos para establecer el equilibrio de la conciencia nacional…'
>
> Y también adquirió un importante compromiso…cuando dijo: *'Cambiaremos todo el actual sistema bancario, evitando el inmoral monopolio de las empresas particulares que han absorbido por cientos de años todas las riquezas públicas y privadas de México*…Al triunfo de la Revolución se establecerá el *banco único*, el *banco del Estado*, lográndose, de ser posible, *la desaparición de toda institución bancaria que no sea controlada por el gobierno*.
>
> [Agregando que] 'sin progreso material ni social; el pueblo se encontró esos treinta años sin escuelas, sin higiene, sin alimentación y, lo que es peor, sin libertad…' Los periódicos diarios engañaban constantemente al público hablándole de los progresos educativos, del crédito de la república, de la consolidación de

> nuestra moneda, de nuestra balanza bursátil con los mercados extranjeros, de nuestras vías de comunicación…'.

Concluiría Carranza: *"Tendremos que removerlo todo. Crear una nueva Constitución cuya acción benéfica sobre las masas, nadie ni nada, pueda evitar".* Por consiguiente, Venustiano Carranza se ocupó de la necesidad *del cambio socia*l, para lo cual "… *se tendrían que llevar a cabo 'todas las reformas que reclaman las necesidades actuales de la nación, para su progreso y bienestar, y para asegurar así la paz, sobre sólidas bases'*. (Carranza, en Barrón, 2009: 196-197. Las cursivas son mías).

Congruente a lo anterior, Carranza emitió las *Adiciones al Plan de Guadalupe,* en Veracruz, el 12 de diciembre de 1914, decretando en su artículo 2º. que el Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo expediría y pondría en vigor, durante la lucha, "todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a *dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país*, efectuando las reformas que la opinión exige como indispensables *para restablecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí*…" (González Ramírez, 1954: 162. Las cursivas son mías).

En síntesis, como resultado de la *primera revolución social del siglo XX*, la *Constitución* promulgada el 5 de febrero de 1917 consignó en su texto *la primera declaración de derechos sociales de la historia*. De tal suerte, la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* declara y protege las *garantías sociales*, esto es, *"el derecho que tienen todos los hombres para llevar una existencia digna y el deber del Estado de asegurar que así sea"*, además de *"la rectoría del Estado en materia económica"*, y el establecimiento de las *instituciones* que habrán de realizarlas (H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, 1994: 22-23: Las cursivas son mías).

Bibliografía

Aristegui, Carmen y Trabulsi, Ricardo (2009), *Transición. Conversaciones y retratos de lo que se hizo y se dejó de hacer por la democracia en México,* México, Editorial Grijalbo.

Auditoría Superior de la Federación-Honorable Cámara de Diputados, LIX Legislatura (s/f), *1824-2004*: *180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México*. México, Auditoría Superior de la Federación.

Bandeira de Mello (2006), *Curso de Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, No. 281.

Barrón, Luis (2009), *Carranza. El último reformista porfiriano.* México, TusQuets Editores, Tiempo de Memoria, 200 Años Independencia, 100 Años Revolución, citando a Juan Barragán Rodríguez (1985-1986), *Historia del ejército y de la Revolución constitucionalista*, 3 Vols., México, INEHRM.

Bernstein, Joel (1970), "Institution Building: Its Role in Political, Social and Economic Development", en Woods Thomas, D. y Fender, Judith G. (Co-Editors), *Conference Proceedings, Institution Building and Technical Assistance*, Washington, D.C.

Bizberg, Ilán y Meyer, Lorenzo (2003), *Una Historia Contemporánea de México.* Tomo I.- *Transformaciones y permanencias*, México, Editorial Océano.

Cámara de Diputados del Congreso de la Unión LVI Legislatura (1997), *Los Gobernantes de México,* en *Documentos para la Historia I,* México, Gran Comisión de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Dirección General de Crónica Parlamentaria.

Carbonell, Miguel (2000), "Comentario", en Carbonell, Miguel (Coordinador), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada,* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Cárdenas, Lázaro (1934), "Discurso del Gral. Lázaro Cárdenas, al protestar como Presidente de la República ante el Congreso de la Unión, el 30 de noviembre de 1934".

Carrillo Castro, Alejandro (2009), *Charlas de café con…Venustiano Carranza*, México, Editorial Grijalbo.

Castelazo, José E. (2005), "Organismos constitucionales autónomos: Una reflexión", en Uvalle Berrones, Ricardo, Coordinador (2005), *Perfil contemporáneo de la administración pública*. México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Comisión de Administración Pública (s/f), *Informe sobre la reforma de la administración pública mexicana*. Documento publicado posteriormente, por la Coordinación General de Estudios Administrativos, de la Presidencia de la República, con el título de *Informe sobre la reforma de la administración pública mexicana,* Comisión de Administración Pública 1967, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos.

Esman, Milton (1970), "Institution Building and Development", en Smart, Lyman F. (1970), "Editor's Introduction", *Proceedings of the Regional Conference on Institution Building,* Logan, Utah, Utah State University.

------- (1970), "CAG and the Study of Public Administration…A Note on Institution-Building", en Fred W. Riggs, editor, *Frontiers of Development Administration*, Durham, North Carolina, Duke University Press.

Garrido Falla, Fernando (1958), *Tratado de Derecho Administrativo*, Volumen I (Parte General), Madrid, Instituto de Estudios Políticos.

Gollás, Manuel (2003), "Breve relato de cincuenta años de política económica", en Bizberg, Ilán y Meyer, Lorenzo (2003), *Una historia contemporánea de México*. Tomo I.- *Transformaciones y permanencias*, México, Editorial Océano.

González Ramírez, Manuel (1954), *Fuentes para la Historia de la Revolución Mexicana.* I. *Planes Políticos y otros documentos,* México, Fondo de Cultura Económica.

Granados Roldán, Otto (1988), "Estado y Rectoría del Desarrollo en México; Una Perspectiva Política", en Fondo de Cultura Económica (1988), *México Setenta y*

cinco años de Revolución, I *Desarrollo económico.* 1, México, Fondo de Cultura Económica.

Groppali, Alessandro (1952), *Doctrina del Estado,* Milán, Dott. A. Giuffré Editor, 8ª edición revisada y ampliada.

H. Cámara de Diputados LV Legislatura (1994), *Mexicano: ésta es tu Constitución*, México, Miguel Ángel Porrúa, 9ª. edición.

Harvey, David (2007), *A Brief History of Neoliberalism*, New York, Oxford University Press.

IEPES (1976), *Propuesta de Programa de Gobierno 1976-1982.* México, IEPES.

Jones, Garth N. "Report of the Committee on the Identification of Person Who Should Be Involved in Pre-Project Planning", en Smart, Lyman F. (1970), "Editor's Introduction", *Proceedings of the Regional Conference on Institution Building,* Logan, Utah, Utah State University.

Lastra Lastra, José Manuel, (2000), "Comentario" al Artículo 123 constitucional, en Carbonell, Miguel (Coordinador), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada.* Tomo I, 15ª. edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Madrid, Miguel de la (2000), "Comentario" al Artículo 25 constitucional, en Carbonell, Miguel (Coordinador), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada.* Tomo I. 15ª. edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Medina Echavarría, José, "La opinión de un sociólogo", en UNESCO (1963), *Aspectos sociales del desarrollo económico en América Latina,* Volumen II, UNESCO, Lieja, Bélgica.

Melgar Adalid, Mario, (2000), "Comentario" al Artículo 3º constitucional, en Carbonell, Miguel (Coordinador), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y Concordada,* Tomo I. 15ª. edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Méndez, José Luis (2009), "La política industrial: ¿Beneficios corporativos o fortalecimiento económico nacional?, en Bizberg, Ilán y Meyer, Lorenzo (2009), *Una historia contemporánea de México: Las políticas.* México, Editorial Océano.

Meyer, Lorenzo (2000), "La institucionalización del nuevo régimen", en El Colegio de México, *Historia general de México,* Versión 2000. México, Fondo de Cultura Económica.

------- "De la estabilidad al cambio", en El Colegio de México, *Historia general de México. Versión 2000.* México, Fondo de Cultura Económica.

------- Entrevista a Lorenzo Meyer realizada por Carmen Aristegui. En Aristegui, Carmen y Trabulsi, Ricardo (2009), *Transición. Conversaciones y retratos de lo que se hizo y se dejó de hacer por la democracia en México,* México, Editorial Grijalbo.

Morandiére, León Julliot de la (1963), "Prólogo a la edición francesa", en Katzarov, Konstantin, *Teoría de la Nacionalización (El Estado y la propiedad).* México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Derecho Comparado, Imprenta Universitaria.

Mottez, Bernanrd (1972), *La sociología industrial*, Barcelona, Oikos-Tau Ediciones.

Myrdal, Gunnar (1960), *Beyond the Welfare State,* Yale University, London, Gerald Duckworth and Co. Ltd., editada en español con el título de *El Estado del futuro* (1961), México, Fondo de Cultura Económica.

Naciones Unidas (1983), *Elementos de "Creación de Instituciones"* para Institutos de Administración y Gestión Públicas, Nueva York, Naciones Unidas, Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo, ST/ESA/SER.E/25.

Novelo, Victoria y García, Ariel (1987), "La tortilla: alimento, trabajo y tecnología", en Universidad Nacional Autónoma de México, *Complementos del Seminario de Problemas Científicos y Filosóficos,* 1, Nueva Época.

Pardo, María del Carmen (2009), "Política social", en Bizberg, Ilán y Meyer, Lorenzo, *Una historia contemporánea de México: Las políticas,* México, Editorial Océano.

Patiño Manffer, Ruperto y Concha Cantú, Hugo Alejandro (2000), "Comentario al Artículo 28 Constitucional", en Carbonell, Miguel, Coordinador *Constitución Política de los Estados Mexicanos comentada y concordada,* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, 15ª. edición.

Posada, Adolfo (1922), *Teoría social y jurídica del Estado,* Buenos Aires, Librería de J. Menéndez, Editor.

Presidencia de la República (1977), *Base Legal y Lineamientos para el Funcionamiento Institucional y Sectorial de la Administración Pública Federal,* México, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, Colección Lineamientos, No. 1.

------- (1982), *La Administración Pública del Estado Federal Mexicano. Libro Segundo, Programas Específicos y sus Lineamientos de Acción,* México, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, Colección Lineamientos, No. 7.

------- *Manual de Organización de la Administración Pública Paraestatal,* Volúmenes: *1. Sector Gobernación 1981*; *2. Sector Defensa Nacional 1982*; *3. Sector Hacienda y Crédito Público 1982*; *4. Sector Programación y Presupuesto 1982*; *5. Sector Patrimonio y Fomento Industrial 1982; 6. Sector Comercio, 1982; 7. Sector Agricultura y Recursos Hidráulicos 1982; 8. Sector Comunicaciones y Transportes 1982: 9. Sector Asentamientos Humanos y Obras Públicas 1981; 10. Sector Educación Pública 1982; 11. Sector Salubridad y Asistencia; 12. Sector Trabajo y Previsión Social 1982; 13. Sector Reforma Agraria 1982; 14. Sector Turismo 1982; 15. Sector Pesca 1982; 16. Sector Distrito Federal 1982, y 17. Entidades Paraestatales No Sectorizadas 1982 (IMSS, ISSSTE, DIF, INFONAVIT, UAM, UNAM y FONAPAS; SEPARATA).*

Rabasa, Emilio O. y Caballero Gloria (1994), "Comentarios", en H. Cámara de Diputados LV Legislatura (1994), *Mexicano: ésta es tu Constitución*, México, Miguel Ángel Porrúa, 9ª. edición.

Ruiz Massieu, Mario, *Los nuevos organismos en la administración pública agraria.* http://bibliojurídica.org/libros/5/2335/14.

Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa (1947), *Directorio del Gobierno FederalDirectorio de los Estados Unidos Mexicanos 1947,* México, Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, Dirección Técnica de Organización Administrativa.

------- (1949), *Directorio del Gobierno Federal 1949,* México, Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, Dirección Técnica de Organización.

------- (1950), *Directorio del Gobierno Federal. Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal 1950.* México, Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Dirección Técnica de Organización.

------- (1951), *Directorio del Gobierno Federal. Organismos Desentralizados y Empresas de Participación Estatal 1950.* México, Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Dirección Técnica de Organización.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público-Secretaría de la Contraloría General de la Federación (1994), *Desincorporación de entidades paraestatales, información básica de los procesos del 1º de diciembre de 1988 al 31 de diciembre de 1933*, México, Fondo de Cultura Económica.

Secretaría de la Presidencia (s/f) *Actas. Comisión de Administración Pública. 1965-1970,* México, Palacio Nacional, Secretaría de la Presidencia, Dirección de Estudios Administrativos, Centro de Documentación e Información.

------- (1974), *Manual de Organización del Gobierno Federal.* Tomo II. *Organismos descentralizados y empresas de participación estatal,* México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos.

------- (1976), *México a través de los informes presidenciales.* Tomo 5. *"La Administración Pública",* Volumen ****, México, Secretaría de la Presidencia.

Secretaría del Patrimonio Nacional-Secretaría de la Presidencia (1976), *México a través de los informes presidenciales.* Tomo 6. "*El sector paraestatal",* México, Secretaría de la Presidencia.

Secretaría de Programación y Presupuesto (1982), "Registro de la Administración Pública Federal Paraestatal", en Instituto Nacional de Administración Pública (1984), México, *Revista de Administración Pública (RAP), Empresa Pública,* 59/60 julio-diciembre, 1984.

Silva Herzog, Jesús (1960), *Breve historia de la Revolución mexicana, **La Etapa Revolucionaria y la Lucha de Facciones*. México, Fondo de Cultura Económica.

Smart, Lyman F. (1970), "Editor's Introduction", *Proceedings of the Regional Conference on Institution Building,* Logan, Utah, Utah State University.

Sodaro, Michael J. (2006), *Política y ciencia política: Una introducción.* Madrid, McGraw-Hill/Interamericana.

Solís M., Leopoldo (1988), "Comportamiento de la economía mexicana a partir de 1910: Fases y características", en varios, *México setenta y cinco años de Revolución* 1, *Desarrollo Económico 2,* México, Fondo de Cultura Económica.

Suárez Dávila, Francisco (1988), "El gobierno de la abundancia en el auge petrolero, la expansión de la deuda y la crisis de ambos (1976-1982)", en Fondo de Cultura

Económica (1988), *México setenta y cinco años de Revolución. I Desarrollo Económico. 1,* México, Fondo de Cultura Económica.

Tucker, William P. (1958), *The Mexican Government Today*, Minneapolis, University of Minnesota.

United Nations (1951), *Standards and Techniques of Public Administration with special reference to Technical Assistance for Under-developed Countries,* United Nations, Technical Assistance Administration, ST/TAA/M1.

------- (1961), *A Handbook of Public Administration. Current concepts and practice with special reference to developing countries*, New York, United Nations, Departament of Economic and Social Affairs, ST/TAO/M/16. Editado en español, en 1962, con el título de *Manual de Administración Pública. Conceptos y prácticas modernos especialmente en relación con los países en desarrollo.* Nueva York, Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, ST/TAO/M/16.

Uvalle Berrones, Ricardo (Coordinador) (2005), *Perfil contemporáneo de la administración pública*. México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Vallespín, Fernando (2003), "Globalización y política: la crisis del Estado", en Arteta Aurelio, García Guitián, Elena y Maíz, Ramón (eds.), *Teoría política: poder, moral, democracia.* Madrid, Alianza Editorial.

Velasco Hernández, Ubaldo, "La empresa pública y su descentralización y desconcentración", en México, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal,* No. 20-21, octubre 1985-marzo 1986.

Capítulo VII

NACIONALISMO REVOLUCIONARIO Y ADMINISTRACIÓN PARAESTATAL

Capítulo VII
NACIONALISMO REVOLUCIONARIO Y ADMINISTRACIÓN PARAESTATAL

Venustiano Carranza (1914-1920)

Consciente de que existía la necesidad de impulsar una nueva estructura social, más justa y equitativa, el Presidente Venustiano Carranza consideraba al Estado indispensable para alcanzar el desarrollo de una sociedad donde el individuo estuviera en primer lugar. La protección de la libertad humana en todas las manifestaciones que de ella derivan, tendría que basarse en un "Estado vigoroso". (Secretaría del Patrimonio Nacional-Secretaría de la Presidencia, 1976: 31).

De tal manera, el artículo 3º de las adiciones al Plan de Guadalupe, del 12 de diciembre de 1914 (véase Jesús Silva Herzog, 1960: 166), facultaba al Primer Jefe para efectuar expropiaciones por causa de utilidad pública para el reparto de tierras, fundar pueblos y demás servicios públicos, lo que transformaba notablemente, en este campo, la idea del Estado neutral.

Respecto a esta nueva posición, el 30 de agosto de 1913, el Primer Jefe había declarado en Hermosillo:

> '…el Plan de Guadalupe [diría Carranza] no encierra ninguna utopía, ni ninguna cosa irrealizable, ni promesas bastardas con intención de no cumplirlas…Las nuevas ideas sociales tendrán que imponerse en nuestras masas, y no es sólo repartir tierras, no es el 'sufragio efectivo', no es abrir más escuelas, no es construir dorados edificios, no es igualar y repartir las riquezas nacionales, es algo más grande y sagrado, es establecer la justicia, es buscar la igualdad, es la desaparición de los poderosos para establecer el equilibrio de la conciencia nacional'. (Secretaría del Patrimonio Nacional-Secretaría de la Presidencia, 1976: 31).

Al iniciarse el Congreso Constituyente de Querétaro, a fines de 1916, se incluyeron en el cuerpo de la Constitución las reformas que él había concebido durante la lucha revolucionaria. De esta manera, el 'Estado fuerte', obtendría de los principios constitucionales su fortaleza y capacidad para asumir su función rectora del proceso socio-económico. (Secretaría del Patrimonio Nacional/Secretaría de la Presidencia, 1976: 28).

Durante la gestión de Venustiano Carranza el control de la economía fue una tarea muy difícil. El gobierno hubo de enfrentar varios problemas de cuya solución dependía la tranquilidad económica del país y su futuro desarrollo: la estabilización de la moneda y el crédito, y el desarrollo industrial retomando el *dominio nacional del petróleo y la*

minería que se encontraban en manos de empresarios extranjeros. El primer paso fue dado con el fin de *evitar que los bancos se ampararan bajo su bandera extranjera con graves perjuicios para el país*. Asimismo, del problema ocasionado por la emisión indiscriminada de papel moneda por los diversos grupos de la lucha revolucionaria. Por consiguiente, el régimen carrancista creó una *Comisión Monetaria* la cual sería uno de los antecedentes del *Banco Único de Emisión*.

El gobierno de don Venustiano Carranza (Auditoría Superior de la Federación, s/f: 274-275) se enfrentó a serios problemas de financiamiento, sin embargo pudo dar cierto impulso a la industria nacional a través de medios indirectos como la *ampliación de las redes ferroviarias*, el establecimiento de nuevos caminos y el aumento del poder adquisitivo de la población por medio de la consolidación monetaria.

Por el lado de la política internacional, se exigía la atención de otros problemas, en que las relaciones con Estados Unidos constituían uno de los más importantes:

Debido al estallido del movimiento revolucionario, la situación de privilegio de que el extranjero gozaba durante el porfiriato se vio seriamente trastornado, además de que la reglamentación de la propiedad establecida por la nueva Constitución afectaba seriamente los intereses extranjeros en México, lo que sirvió de pretexto al gobierno estadounidense para tomar cartas en el asunto con la 'bandera de la protección a sus nacionales' en el territorio mexicano.

Al respecto vale reproducir el siguiente Decreto: lo relativo a la explotación del petróleo:

DECRETO SOBRE TERRENOS PETROLÍFEROS

> Considerando, 1º Que la mayor parte de los terrenos petrolíferos pertenecientes al territorio de este Estado [Veracruz] ha sido vendida o dada en arrendamiento en forma desastrosa para los dueños, aportando beneficios enormes solamente a los arrendatarios, abogados, litigantes, ingenieros y notarios que han intervenido en estos contratos, muchos de ellos verdaderamente leoninos.
>
> Considerando, 2º Que casi en su totalidad todos esos terrenos explotados por compañías extranjeras que no se resignan a sufrir en sus intereses, cuando la Patria mexicana atraviesa por etapas dolorosas, sin tomar en consideración que ya que nuestro pródigo suelo se presta para que los especuladores improvisen fortunas fabulosas, justo es que cuando el país pasa por períodos de crisis los extranjeros deben soportar los mismos perjuicios que los nacionales.
>
> Considerando, 3º Que nuestra lucha actual ha puesto de manifiesto la amenaza para la Nación que viene a constituir el predominio de los capitales extranjeros en determinada zona, al grado de *solicitar sus poseedores el apoyo de fuerzas armadas extrañas*, dizque para venir a defender intereses que más de una vez,

> si bien representan grandes sumas en manos de los actuales propietarios, lo que el vendedor mexicano recibió por ellos es verdaderamente insignificante.
>
> Considerando, por último, Que todo el progreso nacional debe tener la imprescindible condición de ser benéfico para los nativos y jamás peligroso para nuestra integridad, he tenido a bien, mientras las circunstancias permiten la expedición de leyes propias para salvaguardar los intereses del país, decretar lo que sigue:
>
> *Art. 1º:* Para todo contrato de arrendamiento, enajenación, cesión, hipoteca u otro gravamen cualquiera sobre terrenos en los cantones de…Minatitlán [entre otros], los contratantes se servirán recabar de este Supremo Gobierno la autorización respectiva.
>
> *Art. 2º:* Sin la autorización a que se refiere el artículo anterior, no podrá ser válido ninguno de los actos que comprometan a los expresados terrenos, ni tampoco podrán ser registrados los contratos que con ellos se relacionen.
>
> *Art. 3º:* Los que burlando las presentes disposiciones hicieren algún contrato clandestino serán castigados con la decomisación de los terrenos que trataren de comprometer.
>
> Dado en el Palacio de Tuxpan, a los 3 días el mes de agosto de 1914. El Gobernador y Comandante Militar del Estado, *General Cándido Aguilar.* El Secretario General de Gobierno, *General Heriberto Jara.* (González Ramírez, 1954: 166-167).

En tales circunstancias, Carranza presentó al pueblo mexicano –en el mensaje al Congreso de septiembre de 1918– las bases de su doctrina en materia de política exterior, y dejó sentado que:

> *"…todos los países son iguales y deben respetar mutua y escrupulosamente sus instituciones, sus leyes y su soberanía…ningún país debe intervenir en ninguna forma y por ningún motivo en los asuntos interiores de otro", sometiéndose estrictamente y sin excepción al principio universal de la 'NO INTERVENCIÓN'* (Las cursivas son mías).

Álvaro Obregón (1920-1924)

Las elecciones de julio de 1920 dieron el triunfo al General Álvaro Obregón, quien prometió revitalizar la revolución a través del reparto de tierras y de un aumento en la dirección estatal de la sociedad. Otorgó protección al capital y a la iniciativa privada, estimulándolos cuando fue necesario y garantizó los derechos de los trabajadores sin atentar contra el capital.

Por consiguiente, propondría un apoyo franco a:

> '…todas las actividades humanas que se desarrollen en nuestro territorio en beneficio de la riqueza privada y pública: industriales, comerciales, avícolas, estimulándolas y protegiéndolas siempre, con el estudio cuidadoso de las leyes arancelarias y *siempre tendiendo a convertirnos en un país exportador*…' (Las cursivas son mías).

"Para Obregón era claro el porqué había que tomar estas medidas que caracterizaban la nueva actitud del Estado:

> 'Si nosotros no damos garantías al capital, si lo hostilizamos, si no le damos las facilidades que necesita para el desarrollo de nuestros recursos naturales, dentro de las limitaciones que mías leyes le marcan, el capital permanecerá dentro de las cajas o fuera de nuestras fronteras y entonces *nuestros trabajadores tendrán que seguir saliendo del país en peregrinaciones hambrientas, para ir a buscar el pan a otros países* donde el capital tenga las garantías que aquí no puede encontrar'.

Obregón continuó la obra del gobierno respecto a la ampliación de la red ferrocarrilera y la infraestructura de irrigación, construyendo numerosas vías auxiliares en los Ferrocarriles Nacionales de México y algunas otras de la red. Además se concluyeron obras de riego en beneficio de los agricultores. La nueva misión del Estado en el campo de la economía comenzó a estructurarse en esta época, al abordar renglones de la producción industrial, que resultarían de la mayor trascendencia:

> 'Entre las obras materiales deben mencionarse: la construcción del edificio para la planta nacional de ácido sulfúrico, que está ya terminada y en vía de producción; [y] la del edificio para la planta de trinitrotolueno…'

El gobierno de Obregón desempeño también un papel de importancia con respecto al petróleo, cuya reivindicación para sustentar el desarrollo nacional provocó numerosos problemas y presiones del extranjero. Sin embargo, el Estado sostuvo una actitud prudente y firme. Al respecto Obregón informaría ante el Congreso de la Unión en 1921:

> 'En torno a la cuestión del petróleo se agitan grandes problemas de carácter interno e internacional, que han de tener no poca resonancia en la marcha futura del país. Por un lado el principio de autonomía nacional que la revolución proclamó como indispensable para incorporar al progreso todas las fuerzas vivas y todos los elementos de riqueza de la República; y, por otra parte, los intereses de los dueños de fundos petroleros que se oponen a la aplicación del artículo 27 constitucional'. (Secretaría del Patrimonio Nacional/Secretaría de la Presidencia, 1976: 33-36).

> Finalmente, el 1º de febrero de 1924 se firmaron los tratados de Bucareli con el gobierno de Estados Unidos, en que el gobierno mexicano reconocía el derecho de los ciudadanos estadounidenses a hacer reclamaciones por los daños sufridos durante la Revolución, además se comprometía a no hacer retroactivo el artículo 27 de la Constitución y garantizaba tanto los intereses de las compañías petroleras estadounidenses, como el pago de una indemnización por medio de bonos de las expropiaciones de tierras que se hicieran sin exceder de un límite determinado. (Auditoría Superior de la Federación, s/f: 280).

También se trató de resolver, entre los problemas más apremiantes, las reivindicaciones agrarias, para lo cual, afectando lo menos posible los intereses latifundistas, Obregón sostuvo que debía irse creando la pequeña propiedad agrícola, sólo con los excedentes de los latifundios para evitar un desequilibrio económico. (Auditoría Superior de la Federación, s/f: 278).

Por lo que se refiere a la necesaria organización del sistema financiero hubo de atender la restauración del crédito interno y exterior: Obregón devolvió los bancos que habían sido incautados por el gobierno carrancista, "pero ya no tendrían carácter emisor". Se creó la *Comisión Nacional Bancaria* para vigilar el funcionamiento de las instituciones crediticias y su cumplimiento con las reglamentaciones legales. (Auditoría Superior de la Federación, s/f: 279).

Plutarco Elías Calles (1924-1928)

Pocos campos escapan al cuidado del gobierno de Calles, que sienta bases para la conformación moderna del Estado (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 37). Uno de los principales objetivos que se planteó el general Calles al llegar a la Presidencia de la República fue la consolidación del Estado mexicano, por lo que toda su gestión fue el establecimiento de bases firmes que hicieran posible su institucionalización (Auditoría Superior de la Federación, s/f: 281).

El *Banco de México*, fundado en 1925, marcó una nueva época de la actividad estatal en la esfera de la economía. Esta institución puso fin al caos monetario, lo que permitió la estabilidad del sistema financiero. Además, por ser un factor de saneamiento económico sirvió de apoyo a las actividades productivas.

Como advierte Campero Villalpando:

> A partir de este momento el Estado mexicano incursiona en la gestión económica directa, en la actividad bancaria creado una serie de instituciones de crédito como son Nacional Financiera, S.A., los Bancos Nacional de Crédito Agrícola, el Nacional de Crédito Ejidal y el Banco Nacional Hipotecario

> Urbano y de Obras Públicas. (Campero Villalpando, s/f, H. Tribunal Superior de Justicia…14).

En efecto, un año después se estableció el *Banco Nacional de Crédito Agrícola* para financiar al ejidatario y al pequeño propietario, mediante la aportación de recursos del gobierno federal. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 37).

Asimismo, buscaba que los industriales del país fueran más eficaces y el gobierno proporcionaría los estímulos para lograrlo. Sin embargo, el Presidente Calles consideraba absurdo que se defendiera a la industria nacional pidiendo al gobierno elevar las tarifas aduanales o rebajar los jornales. Ante ello respondería que: *"Una industria debe ser eficiente o pierde su razón de ser".* (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 36).

Por lo que se refiere al régimen fiscal, se pronunció por "…hacer que los impuestos dejen de ser meras fuentes arbitrarias para el fisco y se conviertan en auxiliares de la economía nacional. Para tal efecto, deberían coincidir el *"plan de impuestos"* con un *"plan general de desarrollo económico"* de la República. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 39. Las cursivas son mías).

"Con esto se aprecia claramente la visión de un nuevo Estado y el Presidente Calles expresaría que":

> 'Se abandonaba así la gestión pasiva de los ingresos como elemento destinado únicamente a cubrir los servicios públicos rutinarios para adoptar una conducta de inversión eficaz de parte de ellos en *obras de desarrollo económico*, consideradas de fundamental e inmediata importancia para el *bienestar del país*' (las cursivas son mías).
>
> Desde el gobierno de Calles, el Estado mexicano ejerció un papel clave en la economía mediante el gasto público federal en obras básicas de infraestructura, y amplió su participación en la producción de bienes y servicios básicos para el desarrollo industrial *por conducto de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal*. (Auditoría Superior de la Federación, s/f: 303. Las cursivas son mías).

"En resumen, la Revolución es el marco de referencia absoluta del nuevo Estado, que Calles afirmó y sirvió de base en los gobiernos posteriores" (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 38. Las cursivas son mías).

Abelardo L. Rodríguez (1932-1934)

Cuando el General Rodríguez llegó al poder se planteaban varias formas acerca de *cómo salir de la depresión y superar las condiciones que imponía el sistema capitalista*

internacional. El Presidente Rodríguez tomó diversas medidas a partir de septiembre de 1932, en que ocupa la Presidencia. Entre otras, crea la *Secretaría de Economía Nacional* que habría de llevar a cabo la *planificación estatal*, encargada de *reforzar el avance de la participación del Estado*. Al respecto declararía:

> La intervención estatal, una de las más debatidas instituciones modernas, se ha impuesto a sí misma gradual y firmemente en todos los países. *El Estado moderno ha abandonado su conformación puramente política con el fin de intervenir decididamente en la vida económica colectiva*. Con el fin de conseguir esto [el Estado], ha transformado su organización estructural y creado agencias especializadas para una mejor división del trabajo (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 41. Las cursivas son mías).

En ese orden de ideas se propondría:

> "…facilitar la acción del Estado para lograr la *socialización de la energía eléctrica*, que será una de las bases en que descanse la estructura económica del futuro".
>
> 'Otros países de mayor tradición en cuanto al manejo de servicios públicos, abordaron el problema desde hace tiempo y es muy interesante citar la reciente actuación del gobierno de los Estados Unidos, interviniendo de la manera más enérgica en el funcionamiento de esta industria, por considerar la energía eléctrica un factor de enorme trascendencia para la economía del país, que *el gobierno no puede abandonar a la iniciativa privada* (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 41-42. Las cursivas son mías).

Un año más tarde se anunció la solución del problema, misma que incluía la facultad para crear la *Comisión Federal de Electricidad* (hecho que consumó el Presidente Cárdenas en 1937. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 42).

El *Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A.* se constituyó el 20 de febrero de 1933 (Secretaría de la Presidencia, 1974:195), el cual posteriormente –mediante Decreto del 23 de diciembre de 1966– cambiaría su denominación por la de *Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A.*

Ese mismo año (1933), se estableció la *Nacional Financiera, S.A.*, mediante escritura constitutiva del 30 de junio y por Decreto del 27 de diciembre. Entre sus propósitos estaría el de auxiliar de las instituciones de crédito, estimular y encauzar la inversión de capitales en la organización y ampliación de empresas, así como en operaciones bursátiles, para lograr la creación de un verdadero mercado nacional de valores, además de vigilar y dirigir el funcionamiento de las bolsas (Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, 1947: 344 y 1949: 646).

También es digno de mención, por la trascendencia que ha tenido para la cultura del país, la creación del *Fondo de Cultura Económica*, fideicomiso del Gobierno Federal, el 3 de septiembre de 1934. El *Fondo* es el instrumento más importante del Estado mexicano para coadyuvar a satisfacer los requerimientos de libros científicos, técnicos y de difusión del pensamiento (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 42). Por reforma de la Ley Minera de 1930, promovida por iniciativa presidencial el 28 de agosto de 1934, se dio origen a la *Comisión de Fomento Minero*. [(*Diario Oficial de la Federación*, 31-VIII-1934). (Secretaría de la Presidencia, 1974:229)].

Contando con la aprobación de las Secretarías de Relaciones Exteriores y de Comunicaciones y Obras Públicas, fue constituida *Aeronaves de México, S.A.,* el 7 de noviembre de 1934, a la cual habría de fusionarse en 1953 *Líneas Asociadas Mexicanas, S.A*.

Lázaro Cárdenas (1934-1940)

Desde un principio, al rendir protesta como candidato del Partido Nacional Revolucionario (*PNR*) a la Presidencia de la República, Lázaro Cárdenas enunció las razones por las cuales solicitaría el voto de los ciudadanos. En esa ocasión se pronunció a favor de una lucha:

> *'Para que el desenvolvimiento de la economía nacional se efectué bajo la dirección del Estado y, bajo este control, se encause el juego de todas las fuerzas económicas, para conseguir orientarlas hacia la más completa solución de las necesidades nacionales'*. '…delineadas sus tendencias hacia el exacto cumplimiento del programa del Plan Sexenal…' (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 48. Las cursivas son mías).
>
> El Primer Plan Sexenal (1934-1940) propuso metas en educación, obras públicas y comunicaciones, y aún realizaciones específicas año por año y constituyó el primer intento sistemático de racionalizar las tareas del gobierno. (Auditoría Superior de la Federación, s/f: 303).

En consecuencia, el nuevo papel que el Estado asumió en este periodo se vislumbró en la declaración del general Cárdenas al tomar posesión de su cargo, el 30 de noviembre de 1934:

> 'El gobierno ha fundado *instituciones nacionales* para *atender las necesidades que no pudo ni quiso atender la iniciativa privada*. Además de los recursos con que ahora cuentan, habrá de concedérseles cada vez mayores; para que se aprovechen hasta su máximo, las instituciones nacionales establecerán mayor contacto con el *Banco de México*, para que en éste encuentren mayor apoyo, y que juntos, y estrechamente unidos, *realicen con una noción clara su carácter de instituciones nacionales y estatales*, los *planes de promoción trazados*

> *por el Estado*, *siempre con vista al interés nacional de país*'. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 56. Las cursivas son mías).

En esa misma ocasión habría también de trazar los lineamientos para un *Servicio Civil*, en cuanto complemento al *requisito esencial de la competencia*, "pues se trata con ello de crear un grupo de trabajadores *organizados* y *responsables* por su *preparación*, de la *eficacia,* de la *rapidez* y de la *honestidad* con que los negocios públicos deben despacharse". (Cárdenas Lázaro, 1934. Las cursivas son mías). Un año antes de concluir su administración, el Presidente Lázaro Cárdenas señalaría:

> 'Mi gobierno, al iniciar su administración, se encontró dentro de los términos contradictorios de un dilema ineludible, constituyendo uno de sus extremos *la subordinación de todo programa de mejoramiento social a la conservación de la riqueza organizada, solución preferida por las clases conservadoras que cerrando los ojos a la miseria y a las necesidades del pueblo han permitido un interés lucrativo individualista*. El otro extremo, exigiendo el cumplimiento del programa impuesto por la revolución, *consiste en dirigir la economía del país en el sentido de los intereses del mayor número de sus habitantes*… (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 48-49. Las cursivas son mías).

Cuando Cárdenas asumió la Presidencia se encontraban vigentes los acuerdos Calles-Morrow que concedían a las empresas petroleras estadounidenses una serie de privilegios para la explotación del hidrocarburo y limitaban la injerencia del gobierno en sus actividades. Además, las empresas ejercían un control absoluto de los trabajadores mediante un sindicato afecto a las mismas. Para contrarrestar esta situación se formó el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, incorporado a la CTM. A partir de ese momento:

> Se iniciaron una serie de conflictos entre las empresas y el nuevo sindicato por las demandas salariales de los trabajadores, las empresas se negaron a cumplir con el fallo de la Junta de Conciliación y Arbitraje y apelaron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Además, iniciaron una campaña contra el gobierno y contrataron grupos armados para enfrentarse a los trabajadores sindicalizados. La Suprema Corte ratificó el fallo de la Junta de Conciliación y Arbitraje y, ante la intransigencia de las compañías petroleras, Cárdenas tomó cartas en el asunto, con una decisión drástica: el 18 de marzo de 1938 declaró la expropiación de la industria petrolera, con el respaldo popular…Pero los gobiernos de los países afectados [desataron] una fuerte presión económica y política. Las presiones internas provinieron de... los elementos derechistas más tradicionales… Pero la oposición más seria provino de ciertos sectores dentro del grupo en el poder. (Auditoría Superior de la Federación, s/f: 294-295).

Como acto final de Cárdenas en el asunto petrolero, el gobierno constituyó el Consejo de Administración del Petróleo, después Petróleos Nacionales y finalmente *Petróleos*

Mexicanos. En el otro gran campo de los recursos energéticos, Cárdenas creó la *Comisión Federal de Electricidad*, destinada a desplazar gradualmente a las compañías extranjeras. (Auditoría Superior de la Federación, s/f: 295).

En el curso del sexenio del Presidente Cárdenas se crearon el *Banco Nacional de Crédito Ejidal* (1935), *Almacenes Nacionales de Depósito* (1936), el *Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial* (1937), *Banco Nacional de Crédito Popular*, y el *Banco Nacional de Comercio Exterior* (1937) (Auditoría Superior de la Federación, s/f: 294).

Había una creciente intervención del Estado en la economía, diversificando sus actividades a tal grado que se pusieron en práctica empresas u organismos para controlar aspectos de la producción o sectores claves de la economía, como ocurrió en 1935 en que, ante el problema suscitado por la escasez de papel destinado a toda clase de publicaciones y con la finalidad de regular su precio, se constituyó la *Compañía Productora e Importadora de Papel, S.A.*, con participación directa del gobierno federal. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 56).

También el desarrollo de las vías de comunicación tuvo un fuerte impulso. La infraestructura básica de los transportes se reflejaría en beneficios concretos en la década de 1940.

Se establecieron empresas como *Líneas Férreas de México, S.A.*, en 1935, que se dedicó a construir cuatro vías férreas financiadas por el gobierno, independientemente de las actividades que desempeñaba la Secretaría de Comunicaciones.

Al enfrentar los problemas que existían en los ferrocarriles el gobierno se decidió a expropiarlos. En 1937 señalaba:

> … los motivos que determinaron la expropiación de los bienes de la empresa privada de los Ferrocarriles Nacionales de México, en la que el propio gobierno representaba la mayoría de sus acciones. Son plenamente comprendidas por la Representación Nacional, así como los fundamentos para proyectar un *Departamento Autónomo de Ferrocarriles* que se encargará del régimen superior administrativo de las comunicaciones ferroviarias de conformidad con el progreso de México. Este acto del gobierno encierra un sentido de la más amplia previsión económica realizado dentro de los términos del estatuto jurídico vigente.
>
> Con esta medida quedarán contrarrestadas las enormes dificultades que el gobierno encontró y que enumeradas pueden sintetizarse en los siguientes puntos: estado de quiebra en que la negociación ferrocarrilera se encontraba, en inminencia de arrastrar al gobierno en su empresa con la amenaza consiguiente de paralizar el servicio ferroviario y, con él, la vida económica del país; las

> dificultades orgánicas que el estado jurídico de la empresa oponía al gobierno para una cooperación decidida en su política económica a través de tarifas adecuadas y pertinentes; imposibilidades de índole económico político para arreglar la deuda de los Ferrocarriles y la dificultad en que se encontraba el poder público para iniciar en ellos una rectificación integral de su sistema (Secretaría del Patrimonio Nacional-Secretaría de la Presidencia, 1976: 54-55).

Para favorecer el comercio exterior y el desarrollo regional Cárdenas creó el organismo descentralizado denominado *Junta Directiva de los Puertos Libres Mexicanos*, mismo que entraría en liquidación en 1970 y cuyas facultades absorbió la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 70-71).

Por todo ello, *las reformas cardenistas, sus medidas nacionalistas e independientes significan un fortalecimiento del papel del gobierno en la sociedad mexicana* (Auditoría Superior de la Federación, s/f: 294).

> *Puede decirse que el gobierno del general Cárdenas constituyó sin duda el periodo más importante de la historia mexicana posterior a la Revolución de 1910, lapso en el que se destruyó el poder económico de las viejas clases terratenientes, se restringió aún más el poder del clero y el enclave petrolero fue derrotado, forzando al capital extranjero a aceptar las nuevas reglas del juego, es decir a someterse a la legislación interna y con peso dentro de un modelo de desarrollo nacional. A la burguesía capitalista industrial y de servicios se le obligó…a aceptar las reivindicaciones del proletariado, bajo la estrecha supervisión del Estado en su papel de árbitro de las luchas de clases. Del mismo modo, el Estado se consolidó... como la fuerza rectora del desarrollo económico del país y su papel como empresario alcanzó niveles nunca antes vistos…Se fortaleció el papel del Estado como promotor, administrador y regulador de las actividades productivas* (Auditoría Superior de la Federación, s/f: 301 y 304).
>
> *En política exterior, el régimen del general Cárdenas debe enfrentar obstáculos exteriores poderosos y evidentes, derivados del estado económico y de los lazos establecidos con los que funcionaban en el territorio mexicano, por lo que el sello y principio fundamental de la política exterior fue el antiimperialismo* (Auditoría Superior de la Federación, s/f: 301. Las cursivas son mías).

Un "… importante instrumento de la política revolucionaria fue la *Ley de Expropiación* (noviembre de 1936), que dio al Ejecutivo Federal amplias facultades para desposeer de sus bienes a los particulares *'por causa de utilidad pública y del bienestar social de la nación'*. Ese ordenamiento se aplicó por primera vez… *para nacionalizar el sistema ferroviario más extenso del país…Con esta medida, con el establecimiento de la Comisión Federal de Electricidad, y con la expropiación de los bienes de las*

compañías petroleras foráneas, que en abierto desafió se negaron a acatar el fallo de los tribunales de justicia mexicanos, se consolidó la independencia económica nacional…”

> Avances en el mismo sentido fueron la creación de *Nacional Financiera*, el *Banco Nacional de Comercio Exterior*, los *Almacenes Nacionales de Depósito*, la *Unión Nacional de Productores de Azúcar*, y la mexicanización de los seguros, decretada unos años antes. Fue ésa una etapa de intensa organización popular. Se fortalecieron o surgieron organismos defensores de los obreros y los campesinos, se promovieron cooperativas y, en general, los trabajadores participaron más activamente en todos los aspectos de la vida de México. (Auditoría Superior de la Federación, s/f: 304).

Manuel Ávila Camacho (1940-1946)

Desde la Revolución hasta el final del gobierno del general Cárdenas el país se vio sometido a una presión constante del exterior para limitar las expresiones del *nacionalismo revolucionario*. La administración de Ávila Camacho se desarrolló en condiciones distintas. La necesidad del gobierno norteamericano de consolidar un frente común latinoamericano ante la embestida alemana y japonesa en Europa y Asia le llevó a insistir en la creación de un espíritu de cooperación con sus vecinos del sur, incluso a expensas de la defensa de los intereses económicos de sus nacionales en la región. Este cambio en la agenda norteamericana coincidió con la desaparición del radicalismo cardenista. Resultando de todo lo anterior que fructificara plenamente el espíritu de *'Buena Vecindad'* en los años cuarenta. (Meyer, Lorenzo, en El Colegio de México, 2000: 926).

En el sexenio anterior, la participación del Estado en materia económica recibiría un fuerte impulso. Las actividades gubernamentales relativas al fomento económico y social, habían trascendido, ubicando cada vez más al Estado como principal promotor del desarrollo (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 61-62).

Correspondió al Presidente Ávila Camacho gobernar en los difíciles años de la Segunda Guerra Mundial y en tal circunstancia afirmaba "La necesidad de orientar con claridad a las fuerzas sociales… a los temas de política económica… medulares". En 1941 señalaría lo siguiente (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 60-61):

> …estoy convencido de que una de las razones de ser del gobierno y su preocupación fundamental, estriban en crear el mayor bienestar posible para cada mexicano, y alcanzarlo implica dar existencia en el país a las condiciones que permitan a cada quien satisfacer con holgura sus necesidades…y cuyas oportunidades de adelanto lo mantengan a nivel de las comunidades progresistas

> del orbe. Sin estos fundamentales requisitos ninguna democracia es verdadera ni libertad humana alguna puede ejercitarse. Todos ellos, a su vez suponen, tanto *la existencia y la reproducción del capital, como el equitativo reparto de los bienes* (las cursivas son mías).
>
> [Por consiguiente] '*Las seguridades al capital nacen, a su vez, de leyes que protegen a los inversores de modo liberal y efectivo*, porque reconocen como indispensable al bienestar común, que se aumente el instrumental mecánico de la producción, que se multipliquen las obras y los servicios de utilidad privada y general y que así se fortalezca la economía'.
>
> '…asignamos desde ahora a los inversores el campo de su acción preferente, de modo primordial en la agricultura y de manera subsidiaria en las industrias, en los servicios y en las obras que el país está particularmente necesitando'.
>
> 'La doctrina democrática de nuestra Constitución supone *un espontáneo juego de tendencias*, *entre las cuales se sobreponen las que mejor procuran el bien del pueblo'.* (Las cursivas son mías).

A partir de 1940 el Estado había asumido el compromiso de procurar el desarrollo económico nacional, y se propuso ajustar su política a un modelo específico de crecimiento. (Auditoría Superior de la Federación, s/f: 305).

Un segundo *Plan Sexenal* fue elaborado por el Partido de la Revolución Mexicana (*PRM*), para el periodo 1940-1946. El segundo *Plan Sexenal* fue la expresión de una necesidad económica y política del país: *corregir las injusticias generadas por la economía de mercado.* Estos propósitos, junto con la *necesidad creciente de orientar el conjunto de entidades paraestatales hacia la consecución coordinada de objetivos económicos y sociales*, llevaron a esta administración a *avanzar en el proceso de la planeación global del sector público*. Para lo cual se reorganizaría el *Consejo Nacional de Economía*, como cuerpo consultivo del gobierno y para orientar a la Nación en materia de planeación económica (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 62).

> Para apoyar este proceso el Estado constituyó (o adquirió participación en) diversos organismos y empresas productores de bienes necesarios a la economía, entre los que sobresalen *Altos Hornos de México* (1942) y *Guanos y Fertilizantes de México* (1943). Es importante la participación que tuvo *Nacional Financiera* en cuanto a estas empresas, piezas angulares del desarrollo industrial y agrícola del país en las décadas posteriores.
>
> En el área de fomento social sobresale la creación del *Instituto Mexicano del Seguro Social* (1943).
>
> [Cabe señalar que durante el Gobierno del General Álvaro Obregón se hizo el primer intento de establecer una institución encargada de la seguridad social y

> el 9 de diciembre de 1921 aparece el Proyecto de Ley de Seguridad Social; el Presidente Portes Gil contribuye a esta causa en su Proyecto de Reformas al Artículo 123, declarando de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social. Los gobiernos del General Abelardo L. Rodríguez y del General Lázaro Cárdenas designan comisiones encargadas de elaborar nuevos proyectos de Ley del Seguro Social; y es el régimen del Presidente Ávila Camacho quien el 19 de enero de 1943 promulga la Ley. (Secretaría de la Presidencia. Comisión de Administración Pública, 1969: 634].

En 1940 el Presidente Ávila Camacho reorganizó *Nacional Financiera* con el fin de que promoviera y auxiliara a empresas destinadas a la producción, principalmente a *aquellas que no atraían a la iniciativa privada*. Se concebía a la industrialización como uno de los objetivos principales de la política económica. *La promoción del desarrollo industrial incluiría el estímulo a las inversiones extranjeras en el sector*.

También la intervención del Estado en el desarrollo se hizo patente en diversas ramas. Así, por ejemplo, para mejorar las explotaciones azucareras del país se elaboraron planes de aumento de la producción y mejora de equipo como fue el caso de la *Unión de Productores de Azúcar*, a cargo del gobierno federal (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 64). En 1942 se fundó *Sosa Texcoco*, extinta por una huelga que estalló en 1993 y que duró varios años. A su vez, en 1943 se estableció *Cobre de México*, empresa mixta con participación estatal; en la actualidad de propiedad privada, pertenece al grupo Condumex (http//www.condumex.com.mx).

De igual forma, para alentar el desarrollo industrial se creó el *Fondo de Fomento a la Industria*, el cual se encomendó en *fideicomiso* al *Banco de México* (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 67).

Por lo que se refiere a los *ferrocarriles*, al terminar la Segunda Guerra Mundial la red ferrocarrilera, que había constituido el principal medio de transporte, apenas sufrió cambios y su equipo fijo y rodante fue en constante deterioro. Al respecto, Ávila Camacho señalaría en su último *Informe de Gobierno*: *'La guerra mundial produjo en los transportes un aumento tan sensible, que al sobrecargar las posibilidades de nuestro sistema ferroviario le ocasionó los más serios trastornos…'* (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 69-70. Las cursivas son mías).

Consciente del problema de los ferrocarriles, el Presidente Ávila Camacho declararía en 1941:

> Tratando en consideración la importancia que reviste el correcto funcionamiento de los *Ferrocarriles Nacionales* con respecto a la vida y desenvolvimiento económico del país, fue uno de mis primeros pasos, asumir la responsabilidad de su administración, modificando la ley relativa.

> El problema de los ferrocarriles ofrece tres aspectos fundamentales que requieren atención simultánea: la situación material del sistema, la nivelación de su economía y las relaciones de la administración con los trabajadores a su servicio. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 69).

En suma, desde 1940 el Estado mexicano se organiza para actuar como el principal agente del desarrollo. Impulsa el mejoramiento de la tecnología; crea la infraestructura y la industria básicas. Sostuvo los niveles de empleo y de salarios; aseguró el suministro de energéticos, minerales, acero, fertilizantes y productos petroquímicos, y los medios para su producción; además de propiciar la generación de economías externas para el desarrollo del capital privado. (Auditoría Superior de la Federación, s/f: 306).

La administración pública se desenvolvió horizontalmente, al tiempo que las responsabilidades del gobierno en materia económica y social aumentaban en número y complejidad. A la larga, esta circunstancia restó dinamismo a la administración pública, orientada a resolver principalmente cuestiones de corto plazo. (Auditoría Superior de la Federación, s/f: 305-306).

> *Las empresas públicas no nacieron de conformidad con un plan económico definido sino de acuerdo con criterios pragmáticos; emergieron sobre la marcha, para tratar de resolver problemas particulares o para cubrir omisiones de la iniciativa privada en aquellos ramos que requerían fuertes inversiones o que no representaban alta rentabilidad, bajo riesgo y corto plazo de recuperación del capital. En ocasiones el Estado se hizo cargo de empresas que fueron llevadas a la quiebra por sus propietarios.* (Auditoría Superior de la Federación, s/f: 306).

Hacia finales de su mandato, el Presidente Ávila Camacho promulgó la nueva *Ley Electoral*, como parte de una reforma electoral integral, con la que se intentó institucionalizar la vida política y democrática del país mediante un pluralismo de partidos. Por su parte el *PRM* se reorganizó y en enero de 1946 nació el *Partido Revolucionario Institucional (PRI)*, ideológicamente menos radical y constituido por los sectores obrero, campesino y popular. Los resultados oficiales dieron el triunfo al *PRI* y con él al licenciado Miguel Alemán Valdés, quien tomó posesión como Presidente de la República el 1º de diciembre de 1946. (Auditoría Superior de la Federación, s/f: 309).

Miguel Alemán Valdés (1946-1952)

Con la llegada de Miguel Alemán a la Presidencia de la República se aceleró el ritmo de la nueva política y dio comienzo una nueva etapa en la historia del poder, caracterizada por el gobierno de civiles que no habían participado en la lucha revolucionaria (Auditoría Superior de la Federación, s/f: 309).

El licenciado Miguel Alemán Valdés asumió la Presidencia de la República, el 1º de diciembre de 1946, desarrollándose su sexenio en un periodo crítico para el mundo: el fin de la Segunda Guerra Mundial, la llamada “Guerra Fría” y el conflicto de Corea (Alemán, Miguel, en Secretaría de la Presidencia, 1976: 549). A ese respecto, el Presidente Alemán declararía ente el Congreso que todo lo anterior:

> …puso a prueba a la economía mexicana, induciéndonos a renovar sistemas y a tomar medidas... para encauzar al país por la vía del progreso económico, sin imponer a nuestra población los sacrificios que han sido regla universal en esta época (Alemán, Miguel, en Secretaría de la Presidencia, 1976: 549).

El propósito de crear y desarrollar la industria básica en manos del Estado cumpliría su papel económico y su función política. *El impulso a los sectores clave (petróleo y petroquímica, electricidad, acero, cemento, fertilizantes y equipo de transporte) constituyó el punto de partida del proceso de industrialización* (Auditoría Superior de la Federación, s/f: 310).

Asimismo, en su Discurso al protestar como Presidente de la República ante el Congreso de la Unión, Alemán Valdés, hizo saber que con el propósito de “satisfacer con más eficacia las necesidades del país” se llevaría a cabo “una reorganización de la Administración Pública Federal”. Y entre las medidas más importantes que se tomarían al respecto estaba la creación de la *Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa*. En esa misma ocasión señalaría que: ‘Para cumplir con los propósitos establecidos someteré a… consideración con carácter de urgente una serie de iniciativas de leyes, relativas –entre otras materias– a la “Ley de Secretarías y Departamentos de Estado”. Ordenamiento que se publicaría en el *Diario Oficial de la Federación*, del 21 de diciembre de 1946; seguido de su respectivo Reglamento, de fecha 2 de enero del año siguiente. (Alemán Valdés, en Biblioteca Garay; y en Secretaría de la Presidencia, 1976).

Por consecuencia, el primero de septiembre de 1947, al abrir el Congreso de la Unión sus sesiones ordinarias, el Presidente Alemán informaría que “…para conservar y administrar los bienes nacionales y vigilar la debida aplicación del Tesoro público, se creó la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa…con resultados favorables…Técnicos preparados estudian la organización del gobierno federal con el fin de hacerla más económica”.

“Entre las funciones que la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado encomienda a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, se encuentra la de estudiar la organización… del Gobierno Federal y proponer a la consideración del Ejecutivo las reformas o modificaciones que considere convenientes”.

“Creada la Secretaría el primero de enero del corriente año [1947], su Dirección Técnica de Organización Administrativa [cuyo Director era el maestro Gustavo

Martínez Cabañas] inició desde luego el estudio del problema de la estructuración y funcionamiento de las secretarías y departamentos del Ejecutivo, y encontró que el punto previo que debía considerarse era formular un catálogo de las actividades y funciones que desempeñan las diversas oficinas y agencias del Gobierno Federal". (Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, 1947: VII).

El resultado de ese ejercicio fue el *Directorio del Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos 1947.* Este "catálogo" contendría, además de los apartados correspondientes a los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo (Secretarías y Departamentos) el relativo a los *"ORGANISMOS DE INTERVENCIÓN ESTATAL"*, cuya enumeración iría precedida por el texto que se transcribe enseguida:

> El liberalismo económico, base de las estructuras sociales modernas, ha determinado que la obtención de utilidades sea el motor principal para el desarrollo de los recursos naturales y de la economía en general. Como resultado, los factores de la producción no han sido desarrollados de una manera organizada. Los recursos económicos cuya explotación representa grandes beneficios han sido desarrollados, en general, en exceso, en relación a otros que requieren una inversión importante de capital con una promesa de utilidad relativamente pequeña. En algunos casos estos últimos deberían haber sido la base natural de los primeros desde el punto de vista puramente económico.
>
> Por otra parte, el enorme incremento en la producción determinado por el aumento de las necesidades en general, ha provocado una interdependencia de todo orden en las producciones y explotaciones de recursos económicos que ha hecho que aparezca la necesidad de una intervención estatal con el objeto de coordinar, integrar y promover el conjunto de los factores que son la base de un sistema económico equilibrado.
>
> Tratando, en parte, de solucionar esta situación, el Estado ha intervenido en las economías nacionales por medio de aranceles, tarifas, exenciones de impuestos, subsidios, política fiscal, etc.
>
> Pero pese a la importancia de estas armas de dirección económica, el Estado ha precisado intervenir aún más, en algunos campos económicos, sobre los cuales los métodos mencionados no pueden lograr un resultado definitivo. *Es entonces cuando el Estado crea sus propias empresas. Este sistema presenta la ventaja de que sin abandonar la idea de proteger los intereses sociales, puede resolver diferentes problemas con una mayor flexibilidad y autonomía administrativa.*
>
> *Es así que el Estado mexicano, como cualquier otro, ha intervenido en la vida económica por medio de empresas estatales, que tienen la mayoría de las veces como fin principal el desarrollo de la economía doméstica, pero a la vez se trata*

con ellas de regular ciertas tendencias desfavorables de la economía nacional. (Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, 1947: 317-318. Las cursivas son mías).

En épocas distintas se han creado por el Gobierno Federal diversas instituciones que pueden ser agrupadas en la forma siguiente:

1º Las dedicadas al crédito.
2º Las que se ocupan de la producción y el consumo.
3º Las destinadas a seguros.
4º Las que tienen funciones de promoción y regulación, bien de un producto o bien de una región.
5º Las que controlan las propiedades extranjeras.
6º Las que prestan un servicio público (Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, 1949: 414).

La primera edición (1947) del *Directorio del Gobierno* Federal recogió en su apartado relativo a los "Organismos de Intervención Estatal" veinticuatro de éstos, y cuya fecha de creación aparece entre paréntesis), a saber:

1. Comisión Nacional Bancaria (1924).
2. Banco de México, S.A. (1925).
3. Talleres Gráficos de la Nación, Sociedad Cooperativa de Participación Estatal (1925).
4. Dirección de Pensiones Civiles de Retiro (1925).
5. Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, S.A. (1926).
6. Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A. (1933).
7. Nacional Financiera, S.A. (1933).
8. Seguros de México, S.A. (1935).
9. Productora e Importadora de Papel, S.A. (1935).
10. Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A. (1935).
11. Almacenes Nacionales de Depósito, S.A. (1936).
12. Comisión Federal de Electricidad (1937).
13. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. (1937).
14. Aseguradora Mexicana, S.A. (1937).
15. Ferrocarriles Nacionales de México (1940).
16. Petróleos Mexicanos (1940).
17. Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A. (1941).
18. Banco Nacional de Fomento Cooperativo, S.A. de C.V. (1941).
19. Junta Intersecretarial Relativa a Propiedades y Negocios del Enemigo (1942).
20. Junta de Administración y Vigilancia de la propiedad extranjera (1942).
21. Instituto Mexicano del Seguro Social (1943).
22. Lotería Nacional para la Asistencia Pública (1943).

En fecha posterior, el *Directorio del Gobierno Federal 1949* incluyó además de los anteriores los siguientes *organismos de intervención estatal*:

23. Compañía Terminal de Veracruz, S.A. (1906).
24. Compañía Hidroeléctrica Occidental, S.A. (1912).
25. Compañía Eléctrica de Morelia, S.A. (1925).
26. Compañía Eléctrica Guzmán, S.A. (1930).
27. Nueva Compañía Eléctrica de Chapala, S.A. (1940).
28. Banco Nacional Cinematográfico, S.A. (1941).
29. Banco del Pequeño Comercio del Distrito Federal, S.A. (1942).
30. Comisión Agrícola y Colonizadora Nacional, S. de R.L. de C.V. (1942).
31. Establecimiento Público Federal "Ingenio del Mante", S.A. (1943).
32. Internacional de Películas, S.A. (1945).
33. Comisión Nacional de Valores (1946).
34. Compañía Eléctrica de Tuxpan, S.A. (1946).
35. Comisión del Maíz (1947).
36. Comisión del Tepalcatepec [Balsas] (1947).
37. Comisión Nacional de Cinematografía (1947).
38. Departamento de la Industria Militar (1947).
39. Ferrocarril Mexicano (1947).
40. Comisión Nacional de Inversiones [sic] (1948).

La edición del *Directorio 1950* (Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, 1950:547-549) incorporó a sus páginas organismos descentralizados y empresas de participación estatal tales como:

Organismos Descentralizados

41. Banco Nacional del Ejército y la Armada (1946).
42. Centro de Salud "Soledad Orozco de Ávila Camacho" (1946).
43. Centro Materno-Infantil "General Maximino Ávila Camacho" (1945).
44. Centro Psicopedagógico de Orientación (1950).
45. Comisión de Fomento Minero (1939).
46. Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas (1948).
47. Comisión del Papaloapan (1947).
48. Comisión Forestal del Estado de Guerrero (1951).
49. Comisión Impulsora y Coordinadora de la Investigación Científica.
50. Comisión Nacional de la Lucha contra la Fiebre Aftosa (1946).
51. Comisión del Café (1949).
52. Comisión Nacional del Olivo (1950).
53. Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (1944).
54. Comité Nacional de Caminos Vecinales (1949).

55. Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. (1949).
56. Compañía Mexicana de Terrenos del Río Colorado, S.A. (1946).
57. Instituto Nacional Indigenista (1948).
58. Instituto Nacional para la Investigación de Recursos Minerales.
59. Junta de Asistencia Privada (1943).
60. Junta Directiva de Puertos Libres Mexicanos (1946).
61. Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial (1948).
62. Nacional Monte de Piedad, Institución de Ahorro, S.A. (1950).
63. Patronato del Ahorro Nacional (1949).
64. Sociedad Cooperativa de Obreros de Vestuario y Equipo, S.C.L. (1917-1948).

Empresas de participación estatal

65. Altos Hornos de México (1942).
66. Banco del Valle de México (1942).
67. Banco Provincial de Sinaloa, S.A. (1940).
68. Beneficios Mexicanos del Café S. de R.L. y C.V.
69. Carbonífera Unida de Palau, S.A. (1945).
70. Cementos de Guadalajara, S.A. (1946).
71. Cinematográfica Latino Americana, S.A. (1934).
72. Clasa Films Mundiales, S.A. (1946).
73. Cobre de México, S.A. (1944).
74. Comisión Administradora de Terrenos de Acapulco (1948).
75. Comisión Nacional de Seguros (1946).
76. Compañía Agrícola y Colonizadora Nacional, S.A. R.L. y C.V. (1942).
77. Compañía Agrícola y Colonizadora del Soconusco, S. de R.L. y C.V. (1945).
78. Compañía Agrícola y Comercial del Noroeste, S.A. de C.V. (1944).
79. Compañía Eléctrica de Manzanillo, S.A. (1947).
80. Compañía Industrial de Atenquique, S.A. (1941).
81. Constructora del Sur, S.A. de C.V.
82. Exportadora de Películas, S.A.
83. Ferrocarril Kansas City, México y Oriente, S.A. (1940).
84. Ferrocarril Río Mayo, S.A.
85. Guanos y Fertilizantes de México, S.A. (1943).
86. La Mutualista de México, Compañía General de Seguros, S.A. (1931-1941).
87. Motores y Maquinaria Anáhuac, S.A. (s/f).
88. Películas Nacionales. S. de R.L. de I.P. y C.V. (1947).
89. Sociedad Cooperativa de Ejidatarios del Ingenio Emiliano Zapata, S.C. de P.E. de R.S.

El *Directorio del Gobierno Federal 1951* sumó a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal los que siguen:

90. Comisión Nacional de Colonización (1947).
91. Hospital de Enfermedades de la Nutrición (1944).

92. Hospital Infantil (1943).
93. Instituto Nacional de Cancerología (1946-1950).
94. Instituto Nacional de Cardiología (1943).
95. Instituto Nacional de la Investigación Científica (1950).
96. Industria Nacional Químico Farmacéutica, S.A. de C.V. (1949)
97. La Forestal, F.C.L. (1948).
98. Unión Forestal de Jalisco y Colima, S.A.

> Como se puede ver [se comenta en el *Directorio* de 1947], por medio de los organismos descentralizados y las empresas creadas por el Estado mexicano se cubren los campos del crédito, producción agrícola, producción industrial, comercio, transporte y coordinación. Salta a la vista la importancia que estas empresas tienen para la posible planeación del medio económico mexicano.
>
> El tipo de empresas del Estado en México presenta la forma de organizaciones mixtas por medio de las cuales el Estado ha querido compartir la responsabilidad de su intervención con las partes afectadas. En algunos casos, las empresas son totalmente de la propiedad del Estado, presentando un tipo de estructura en la cual el sector obrero está representado en los Consejos de Administración. Se ha intervenido también, por medio de cooperativas de participación estatal. (Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, 1947: 319).

Durante la gestión del Presidente Alemán los "…ferrocarriles fueron reestructurados para ajustarlos a las necesidades productivas del país:

> 'Todas las medidas…y los recursos adoptados han tenido como fin… incrementar la capacidad de transportación y asentar las bases de organización interna, para que los *Ferrocarriles Nacionales de México* puedan disfrutar del más sólido equilibrio financiero y económico que asegurase su desarrollo y, a los trabajadores, la subsistencia de una fuente de trabajo que no es patrimonio de ningún sector privado sino de la Nación'. Asimismo se pagó el saldo insoluto en la adquisición del *Ferrocarril Sud-Pacífico de México*, así como el del *Ferrocarril del Noroeste de México*…' (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 98).

Ahora bien, la atención del problema de los ferrocarriles –que atravesaba por condiciones sumamente difíciles– resultaba de suma trascendencia. Por tal motivo habría de designarse una comisión integrada por representantes de las secretarías de Hacienda y de Comunicaciones, del Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros y de la Gerencia de los Ferrocarriles Nacionales, para buscar el equilibrio de su situación financiera (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 98).

También durante la administración del Presidente Alemán se llegó a un arreglo final con las empresas petroleras extranjeras a las que se adeudaban el importe de los bienes que habían sido expropiados en 1938 (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 99).

Con respecto a la producción de energía eléctrica, por parte del Estado, se tuvo un rápido crecimiento pues aumentó en 60%. Las cuatro quintas partes de la energía total generada eran producidas en instalaciones estatales (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 100-101).

En la política de industrialización se otorgaba gran importancia a *Altos Hornos de México*. El volumen de la producción de acero en el sexenio creció 9.2% anualmente. *En este renglón se nota el interés que el financiamiento norteamericano tenía en los planes de inversiones estratégicas del país y la confianza del capital extranjero para apoyar el crecimiento de la economía*. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 102. Las cursivas son mías).

En la década de los años cincuenta comenzó en el estado de Hidalgo lo que pretendía ser un modelo nacional: la zona industrial de Sahagún. En 1951 se creó *Diesel Nacional, S.A.* (DINA), y en ese mismo año se instaló la planta *Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril*, ante la escasez de furgones. Frente a la crisis textil, en 1954 se estableció la *Fábrica Nacional de Maquinaria Textil "Toyoda de México"*, que posteriormente se convertiría en *Siderúrgica Nacional* (SIDENA). (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 192; http://es.wikipedia.org/wiki/Ciudad_Sahag).

Basados en la experiencia de la Tennesse Valley (1933) se crearon en México las Comisiones de Cuenca (http://www.AMIP.org.mx/). Tal es el caso de las *Comisiones* de los ríos *Tepalcatepec* [Balsas] (1947), *Papaloapan* (1947), *Fuerte* y *Grijalva* (1951) para el desarrollo integral y armónico de todos los recursos de sus cuencas, además de estar facultadas para construir obras de defensa contra inundaciones, sanitarias, de riego, desarrollo de energía, vías de comunicación, creación de centros de población, etc.

De igual forma, con el fin de instrumentar la política de apoyo a la agricultura comercial, se formaron organismos dedicados a promover la modernización de los principales productos creándose: la *Comisión Nacional del Café*, la *Comisión Nacional del Olivo*, la *Comisión del Maíz* y la *Comisión de la Caña de Azúcar*. Estos organismos aseguraban que el Estado participara en la orientación política y económica de la producción agrícola. El algodón, café, azúcar y maíz representaron el 53% en 1950 (lo que hace el 7.5% del PIB). (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 104).

La intervención estatal se complementaba con el papel que la *Nacional Distribuidora y Reguladora* (NADIRSA), creada el 18 de junio de 1941, jugaba en la producción para consumo interno, basada en las atribuciones del Ejecutivo en materia económica:

> 'La Nacional Distribuidora y Reguladora operó como agente comprador del gobierno federal de artículos alimenticios básicos, con el fin de mantener precios razonables en el mercado…Otorgó [además de subsidios] precios de garantía a los productores de trigo y maíz, beneficio que se [haría] extensivo a los productores de otros granos'.
>
> 'En materia de exportaciones, se procuró que fueran sólo de los excedentes, una vez satisfechas las necesidades nacionales, y en cuanto a las importaciones, que fueran de productos indispensables y que se eliminara la especulación'. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 104).

"Este organismo fue un medio eficaz y de gran importancia para evitar que los efectos de la inflación sobre los trabajadores fueran la causa de inestabilidad social en el país, pues aseguraban mercado a los productos de consumo interno al adquirir la producción a precios de garantía y regulaba el costo al consumidor".

> La Nacional Distribuidora y Reguladora continuó sus operaciones en los seis artículos de consumo necesario, cuya regularización se le había encomendado…
>
> Sostuvo precios de garantía que estimulan al agricultor y que contribuyen a resolver el problema del aumento de la producción…En lo general operó marginalmente con el fin de evitar maniobras de encarecimiento extrañas a fenómenos locales.
>
> El gobierno federal, a través de la Nacional Distribuidora y Reguladora…con objeto de poner precios al alcance de la población…otorgó subsidios para el maíz…y para el trigo…
>
> "Las atribuciones de ese organismo fueron delegadas a la CEIMSA con el mismo peso de decisión sobre la producción y el mercado". En efecto, por Decreto Presidencial del 14 de julio de 1949 se faculta a la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. (CEIMSA) para llevar a cabo las operaciones de abastecimiento y regulación de precios (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 104-105; Secretaría de la Presidencia, 1969: 552).

Por otra parte, y con objeto de "realizar estudios y exploraciones acerca de todos los recursos minerales que existen en el país, incluyendo minerales metálicos y no metálicos, así como los combustibles sólidos, líquidos y gaseosos…", se estableció un organismo autónomo denominado *Instituto Nacional para la Investigación de Recursos Minerales*, por Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 22 de febrero de 1949 (Cortés Obregón, s/f).

Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958)

Adolfo Ruiz Cortines tomó posesión de su cargo el 1º de diciembre de 1952. La política seguida fue de austeridad, llevando también una campaña de moralización del funcionario público. La actividad del Estado en 1953-1958 se caracterizó por la consolidación de la alternativa de crecimiento económico iniciada por el régimen anterior. (Auditoría Superior de la Federación, s/f: 311; Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 108.)

Esto requirió el aumento del financiamiento extranjero y se dedicó especial atención a la industria extractiva (hidrocarburos y minerales), con objeto de que el país dispusiera de materias primas para consumo interno requeridas por la industria. Según explicaría el Presidente:

> La industria petrolera nacional continúa aumentando la explotación, la perforación y la producción, así como la ampliación de sus instalaciones para satisfacer las necesidades industriales y agrícolas de México y proveernos de un renglón creciente de divisas extranjeras.
>
> Las obras más importantes concluidas… fueron: Planta de Lubricantes de Salamanca…ampliación de las instalaciones de Poza Rica…el nuevo oleoducto de Poza Rica a México… la línea para gases licuados butano y propano de Poza Rica a Azcapotzalco… el oleoducto de Angostura a Veracruz…y las nuevas plantas de refinación de Minatitlán y Reynosa. Se construyeron… las plantas de almacenamiento en Hermosillo, Los Mochis, Poza Rica y Tepic; así como las plantas que son terminales de oleoductos en Morelia y Aguascalientes.
>
> Se terminó la construcción… del importante oleoducto Tampico-Monterrey… Se terminaron las plantas para el manejo de gas licuado y para el embarque de productos en la Refinería de Azcapotzalco… [y] Continúa a ritmo acelerado la construcción del gasoducto Reynosa a Monterrey, de la planta catalítica en Azcapotzalco, de la de lubricantes en Minatitlán y la modernización de las refinerías de Cd. Madero y Árbol Grande (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 110).

También la actividad del Estado en la producción de energía eléctrica tuvo gran importancia durante 1952-1958 y permitió que esta industria creciera a un ritmo de 11.7%. La participación de las empresas del Estado en la generación de energía eléctrica, la *CFE* y la *Compañía Eléctrica de Chapala,* aumentó un 73%. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 110).

Los lineamientos de la política de electrificación fueron los siguientes:

> En vista de que cerca del 50% de nuestra población carece de servicios eléctricos, el gobierno acelera su política de electrificación. Aparte de las obras

> de la Comisión Federal, seguirá manteniendo el trato equitativo que otorga a las empresas privadas, para que, tomando en cuenta los intereses nacionales y los de los consumidores, amplíen sus programas de desarrollo. Con este doble esfuerzo obtendremos la electricidad que a creciente ritmo reclama el progreso económico e industrial de la República. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 110).

Por otra parte, la *Comisión de Fomento Minero* (1934) y el organismo autónomo denominado *Instituto Nacional para la Investigación de Recursos Minerales* (1949), continuaron apoyando a la mediana y pequeña minería. Asimismo, en sustitución del Instituto, se crea por ley de 31 de diciembre de 1955 el *Consejo de Recursos Naturales no Renovables* [actualmente es un organismo descentralizado denominado *Servicio Geológico Mexicano*] para los trabajos de investigación que permitieran coordinar el desarrollo de la minería y levantar el inventario de los minerales y substancias que enumera el Artículo 27 Constitucional. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 111).

También en 1955 se estableció la *Comisión Nacional de Energía Nuclear*, mediante ley promulgada el 31 de diciembre. Como señalaría el Presidente de la República, la *Comisión*:

> Debe "asesorar al gobierno en los asuntos inherentes a esta materia y tiene a su cargo las investigaciones científicas de la física nuclear y disciplinas conexas, la exploración y explotación de los yacimientos de materiales atómicos y otros de utilidad específica para la construcción de reactores nucleares y, en lo general, lo relacionado con el aprovechamiento de la energía nuclear para el beneficio social y económico de la nación". (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 113).

El Presidente Ruiz Cortines informaría que la integración y crecimiento de la industria siderúrgica, estratégica para la economía, y que registró un gran auge, fue factor determinante para el establecimiento del centro industrial erigido en Ciudad Sahagún, Hidalgo, *Diesel Nacional, S.A*. En esa ocasión también señaló:

Ha proseguido la integración de Sahagún, Hidalgo, nuevo e importante centro industrial del que forman parte *Diesel Nacional, Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril* y *Fábrica Nacional de Maquinaria Textil*, inaugurada en junio [de 1954]. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 113; http://es.wikipedia.org/wiki/Ciudad_Sahag%C3%).

Para asegurar el abastecimiento de celulosa y liberar al país de la constante salida de dinero por este concepto, el gobierno apoyó, a través de Nacional Financiera, para establecer la empresa *Fábricas de Papel Tuxtepec, S.A.*, en Oaxaca. Constituida originalmente como una empresa privada, el 8 de septiembre de 1954, posteriormente el Gobierno Federal fue adquiriendo participación a través de los aumentos de capital

hasta convertirse en dueño de la totalidad de las acciones de la empresa. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 114; Secretaría de la Presidencia, 1974: 357).

Un instrumento de suma importancia para el desarrollo agropecuario es el *Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura* (FIRA), manejado en fideicomiso por el Banco de México. FIRA se creó por Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de diciembre de 1954.

También se estableció un fideicomiso, del cual *Nacional Financiera* es fiduciaria, que dio vida a la empresa *Henequén del Pacífico, S.A. de C.V.*, mediante contrato protocolizado en escritura pública del 25 de agosto de 1950, y cuyo objeto fue el de industrializar y comercializar ese producto en las Islas Marías (Secretaría de la Presidencia, 1974: 114; Secretaría de la Presidencia, 1969: 603).

Asimismo, se creó la empresa *Ferrocarril de Chihuahua al Pacífico* en el año de 1953 y se adquirió el *Ferrocarril Mexicano del Norte*.

> Se construyeron nuevas líneas y se adecuaron otras: en el *Campeche-Mérida*, en el *Chihuahua-Pacífico*; en el *Durango-Mazatlán*; en el *Achotal-Medias Aguas*, en el *Guadalupe-Tuxpan*. En el *Ferrocarril del Pacífico* [se concluiría] su reconstrucción en 1958. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 115).

Durante la gestión del Presidente Ruiz Cortines se dio mayor atención al bienestar social, se instauró un organismo para coordinar la construcción de la vivienda y apoyar en ese renglón a la iniciativa privada: el *Instituto Nacional de la Vivienda*, el 31 de diciembre de 1954. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 119; Secretaría de la Presidencia, 1969: 658). Otro problema atendido fue el de la niñez desprotegida y al efecto fue creado el *Instituto Nacional de Bienestar de la Infancia* según informó el Presidente Ruiz Cortines en 1955. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 119).

Como concluyera la Secretaría del Patrimonio Nacional al ocuparse en su obra *El Sector Paraestatal* (1976: 121):

> Al hacer un resumen del periodo de posguerra, que cronológicamente cubre, en el estudio, de 1946 a 1958, cabe destacar que durante estos años los presidentes Alemán y Ruiz Cortines desplegaron grandes esfuerzos para impulsar el proceso de industrialización. Las graves oscilaciones de la economía internacional impidieron avanzar con mayor celeridad y provocaron dos devaluaciones las cuales, aunadas a los efectos negativos del proceso de urbanización y a las oscilaciones en la agricultura, deterioraron las condiciones de vida de la población, a lo cual se buscó remedio mediante la acción estatal en el campo de la política social, empeños en los que habrían de profundizar los subsiguientes

gobiernos, dando a la intervención estatal modalidades que en cada caso demandaban las condiciones socioeconómicas del país.

Adolfo López Mateos (1958-1964)

En la obra de William P. Tucker *The Mexican Government Today* (1958), editada por la Universidad de Minnesota, se describe a nuestro país envuelto en las convulsiones de una revolución industrial. La tasa anual promedio de crecimiento industrial se comparaba en términos muy favorables con respecto a otros países.

> Se calculaba en 4.4% anual de 1929 a 1939, 7% para 1940-1944, 3% de 1945-1949, 5% de 1950 a 1955 (incluyendo las dificultades por dos años para el peso), y 8% en 1955 (el incremento anual para Estados Unidos se registra en 3%).
>
> En tal circunstancia, y ante el *'renuente'* mercado del capital, el gobierno ha jugado un papel importante estimulando el desarrollo económico –al promover la inversión privada, participando en el desarrollo (mediante préstamos y como *copropietario de importantes empresas con el capital privado*), así como a través de *inversiones financiadas totalmente por el gobierno*.
>
> Cabe resaltar lo favorable del clima para la inversión privada debido a los relativamente *moderados impuestos, importantes concesiones fiscales específicas, altas tasas de retorno al capital industrial, y la ausencia de controles en la salida de capitales*.
>
> La inversión pública directa representó casi el 40% del total, gran parte de la cual se destinó hacia campos de ayuda para la inversión privada tales como: ferrocarriles, carreteras, energía eléctrica e irrigación. (Tucker, 1958: 7-8).

En opinión del profesor Tucker, el camino hacia adelante no sería fácil. Sin embargo el liderazgo de la presente administración era honesto, serio y capaz. Virtudes que "carentes con frecuencia en el pasado", habría de permitir alentar el futuro.

El 1º de diciembre de 1958, Adolfo López Mateos toma posesión como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, heredando el conflicto ferrocarrilero que, debido a la represión sufrida, había alcanzado graves proporciones y debían tomarse medidas resolutorias que elevaran el nivel de vida de los trabajadores y resolvieran el descontento laboral. Entre las medidas tomadas, se propició el alza salarial, beneficiando principalmente a los obreros y a los empleados de las empresas paraestatales.

La inversión pública aumentó, pero surgieron nuevos problemas resultado de una crisis política y del agotamiento de la primera etapa del proceso de industrialización.

> Una *disminución en el ritmo de inversión del capital privado y la fuga de capitales* ocasionaron una recesión económica entre 1960-1961, *debido a la diferencia entre el régimen y algunos círculos empresariales*. El gobierno acentúo la *política de mexicanización* en ciertas áreas de la economía y *como respuesta* a la preocupación de algunos voceros y de círculos industriales mexicanos por *la importancia que estaba tomando nuevamente la empresa extranjera en el país, que si continuaba podría generar un serio problema en la balanza de pagos por las remesas que saldrían al exterior, a la vez que restaban libertad al Estado para guiar el proceso de desarrollo estabilizador que se había propuesto* (Auditoría Superior de la Federación, s/f: 313-314. Las cursivas son mías).

Ahora bien, como forma de evitar el estancamiento del proceso de industrialización, el Estado invirtió en infraestructura del sector petroquímico y siderúrgico, también en electricidad y asistencia social, además se creó el *Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado* (ISSSTE). *La industria manufacturera quedó en manos de empresarios nacionales y extranjeros. La industria eléctrica se nacionalizó en 1960 cuando el gobierno compró la American and Foreing Co. y la Mexican Light Co.*, medida que reflejaba el deseo de lograr un control más amplio de la producción, *ya que la generación de energía eléctrica era vital para la industrialización del país y la dependencia de tecnología extranjera había crecido notablemente*. En total, el crecimiento industrial fue del 51.9%, destacando las ramas automotriz, química, mecánica y de papel. (Auditoría Superior de la Federación, s/f: 314. Las cursivas son mías).

Importantes hechos ocurrieron durante los tres primeros años del periodo presidencial de López Mateos:

> El crecimiento de la población rural, carente de medios de producción, amenazaba crear un clima de inestabilidad en el agro mexicano. Esta situación y el descuido de la inversión pública en el sector, se reflejaron en un descenso en el producto agrícola.
>
> Ante el imperativo de estimular el desarrollo del sector agropecuario, por su importancia estratégica, se planteó la necesidad de dar apoyo a la reforma agraria en forma integral. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 126-127).

A este respecto, el Presidente expresaría que el concepto de “reforma agraria integral” significaba “llevar a sus últimas consecuencias los principios de justicia social en el campo”. Por lo tanto, la reforma agraria no consistía tan sólo en el reparto de tierras, sino que exigía “crear, generalizar y garantizar mejores niveles de vida a los que viven de la tierra”. Además, para lograr un cierto nivel de ingreso para los productores agropecuarios y garantizar la oportuna oferta de productos de este sector, tanto de

insumos industriales como de subsistencias básicas que ayudaran a estabilizar el precio de la mano de obra, llevó a sustituir la antigua *CEIMSA* por la *CONASUPO* (*Diario Oficial de la Federación* del 25-03-1961) cuyos objetivos fundamentales fueron los de:

> …incrementar el ingreso rural mediante precios de garantía para productos básicos del campo; mantener reservas de artículos de primera necesidad, que protejan el abasto del país y regular los precios de subsistencias populares en los mercados de consumo (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 127).

Para la venta de subsistencias al público se establecieron en 1961 la *Distribuidora* CONASUPO y la *Compañía Rehidratadora de Leche* Conasupo (después denominada *Leche Industrializada* Conasupo). También, y con la finalidad de apoyar algunos cultivos muy específicos, se crearon (o el Estado inició su participación) algunas entidades como el *Patronato del Maguey* (1960), *Cordemex* (1961), *Azucarera de la Chontalpa* (1961) y la *Compañía Industrial de Atenquique* (1962). Para impedir que se cerrara una importante fuente de empleo el Estado adquirió *Ayotla Textil* (1959), a través de *Nacional Financiera*. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 127-128).

Por lo que se refiere a *PEMEX* continuó el programa de expansión. En su *Primer Informe de Gobierno*, el Presidente López Mateos declaró:

> La industria petrolera se acerca a una total integración, corregidos los defectos de funcionamiento, incontables en empresas cuyas características no habían sido ensayadas por parte alguna del mundo, y combatida la corrupción en que han incurrido elementos con ella conectados. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 129).

Cabe recordar que en 1960 ya se habla de ‘el definitivo establecimiento de la industria petroquímica en el país… (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 129). Asimismo, "…el entonces Director de PEMEX, Lic. Pascual Gutiérrez Roldán analizó la posibilidad de asociarse con intereses privados nacionales y extranjeros para la producción petroquímica". (López Velarde, http://www.juridicas.unam.). El acelerado desarrollo de la petroquímica sentaría las bases para que se reglamentara a través de la *Comisión Petroquímica Mexicana.*

En cuanto al control de la industria eléctrica, éste lo tenían prácticamente tres grandes entidades: por el sector público, la *Comisión Federal de Electricidad* y sus filiales, con el 53.3% del total de la capacidad instalada; y por el privado, las empresas pertenecientes a la American and Foreing Power Company y las de Mexican Light and Power Company.

Estas empresas operaban como revendedoras del fluido eléctrico producido por la CFE sin propósitos de lucro, con elevadas ganancias. Las relaciones obrero-patronales

eran inestables, las empresas frecuentemente tenían conflictos de carácter laboral que provocaban presiones sobre los vínculos entre los países de donde provenían el capital extranjero y el Estado Mexicano.

A finales de 1960 se decretó la adición al párrafo sexto del artículo 27 constitucional, por el que *sólo el Estado se encargaría del manejo total de la industria eléctrica y no otorgaría concesiones a ningún particular*. En su *Informe* al Congreso el Presidente López Mateos declaró lo siguiente:

> '…en México hemos sostenido tradicionalmente la tesis de que los recursos naturales y las fuentes de energía básicas han de estar al servicio del desarrollo…' [lo cual dio pie a la adquisición de] …las compañías pertenecientes a la American and Foreing Power Company…
>
> 'A continuación…hemos adquirido la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz y sus filiales…Con la compra de las empresas eléctricas y la reforma constitucional… *la nación será la única propietaria de una fuente de energía vital para su desarrollo*…' (Las cursivas son mías).

Fue el 14 de agosto de 1963 cuando el Presidente López Mateos expidió el Acuerdo tomando en consideración lo siguiente:

> '…es urgente llevar adelante la nacionalización del servicio público de energía eléctrica…que la forma más indicada de realizar tal propósito consiste en que la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, S.A., y sus filiales… transmitan… la totalidad de sus bienes y derechos… a la Compañía de Luz y Fuerza del Sureste de México, S.A. … que esta Compañía cambie su denominación por la de Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A. …' (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 130-131).

Otro aspecto que obtuvo cada vez mayor importancia fue la producción de insumos para fabricar bienes de capital. Por tal motivo, se dio la intervención estatal en empresas tales como *Fundiciones de Fierro y Acero* (1962), *Torres Mecianas* (1962), *Mexicana de Autobuses* (1959), *Vehículos Automotores Mexicanos* (1965), y *Astilleros de Veracruz* (1962). Además, el Estado compró por medio de Nacional Financiera la totalidad de las acciones de *Toyoda de México, S.A.*, por cuanto ésta no operaba satisfactoriamente, y le modificó la razón social a *Siderúrgica Nacional, S.A.*, en 1961. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 132).

Además, por lo que se refiere a la política en materia de transportes y comunicaciones el gobierno federal impulsó una vigorosa política de obras tanto en caminos, puentes, aeropuertos y telecomunicaciones. De esta suerte, se crearon:

> *Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos* (1963). Los ferrocarriles construyeron varias líneas, sobresaliendo Chihuahua-Pacífico, San Carlos-Villa Acuña y Achotal-Medias Aguas. Otras líneas se rehabilitaron…y en lo que hace a transporte aéreo, se creó *Nacional de Combustibles de Aviación* (1964) y se inició la participación en *Aeronaves de México* (1959) y en *Servicios Aéreos Especiales* (1960). (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 132).

Por otra parte, para beneficio social se establecieron dos importantes organismos: el *Instituto Nacional de Protección a la Infancia* (1961) y la *Comisión Nacional del Libro de Texto Gratuito* (1960). En 1960 también se adquirieron la totalidad de las acciones de la *Compañía Operadora de Teatros*, por cuanto el cine era uno de los instrumentos más poderosos de difusión de las ideas y de la cultura. El *Banco Nacional Cinematográfico, S.A.,* adquirió también a *Cinematográfica Cadena de Oro, S.A.* e *Inversiones Reforma, S.A.*, las cuales junto con la Compañía Operadora de Teatros integraron el grupo COTSA, el que en el año de 1976 contaba con aproximadamente 360 salas, "lo cual proporcionaba diversión y difundía la cultura cinematográfica a todos los niveles sociales en forma simultánea". (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 133-134).

También se crearon varios fideicomisos relevantes, como respuesta parcial a las peticiones de los trabajadores ante el creciente deterioro de su posición dentro de la economía y a las necesidades del propio proceso acelerado de urbanización, además de resultar en economías externas a los inversionistas privados, nacionales y extranjeros (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 134), destacando los siguientes:

> *Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (1962), Fondo de Garantía y Apoyo de los Créditos a la Vivienda (1962), Conjunto Habitacional Vista Hermosa (1963), Conjunto Habitacional Presidente Kennedy (1964) Artes Gráficas (1964), Conjunto Habitacional Mixcoac (1964), Conjunto Habitacional Lindavista-Vallejo (1964).*

Es importante dejar constancia que durante la gestión del Presidente López Mateos se estableció, con facultades ejecutivas, la *Junta de Gobierno de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal*, creada por Decreto del 13 de marzo de 1959 y formada con los titulares de las secretarías de la Presidencia, del Patrimonio Nacional, de Hacienda y de Industria y Comercio.

> A los tres años y medio de creada [la Junta] no había tenido una sola reunión. Independientemente de esta situación se creó la *Oficina Técnica Administrativa de la Junta de Gobierno,* [que conocía] de los asuntos administrativos que implica el ejercicio del control, hasta donde sus facultades legales lo han permitido. (Alatriste Jr., Sealtiel, en Colegio de Economistas, 1963:19).

Por lo que se refiere a las funciones de la *Junta de Gobierno*, el maestro Gabino Fraga (1965: 19) señala las siguientes:

- Proyectar las normas para el control, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal;
- Someter al Ejecutivo Federal la modificación de la estructura de sus Organismos y Empresas;
- Aprobar las reglas e instructivos para las auditorías internas y externas de los mismos;
- Llevar el registro de los Organismos y Empresas;
- [Realizar] declaraciones técnicas y [establecer] procedimientos legales y económicos adecuados para supervisar y comprobar la administración y el ejercicio de los presupuestos de dichos Organismos y Empresas.

Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)

Durante este periodo (y hasta 1982), el Estado fue un importante productor directo de bienes y servicios. En primer lugar, continuó administrando industrias estatizadas, que en 1964 eran: *Ferrocarriles Nacionales de México, Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, Compañía de Luz y Fuerza del Centro, Banco Nacional de Crédito Ejidal, Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Ferrocarril del Pacífico, Banco Nacional de Crédito Agrícola, Industria Eléctrica de México, Nacional Financiera y Ferrocarril Chihuahua-Pacífico*, entre otras. *El Estado detentaba 82.8% de la propiedad de las 30 empresas más importantes en 1964*. (Méndez, en Bizberg y Meyer, 2009: 97-98, 101).

> A partir de 1964 el objetivo principal de la política industrial fue continuar con la sustitución de importaciones desarrollada en las décadas anteriores. La Industrialización Sustitutiva de Importaciones apoyó y aisló del exterior al productor nacional. El criterio más importante para otorgar dicha asistencia era la capacidad potencial de las empresas para remplazar importaciones.
>
> *Aparte de su impacto en términos de crecimiento y empleo, en estos años la industrialización del país constituyó un objetivo en sí mismo, pues se le consideraba como la base del desarrollo nacional sostenido e independiente.* (Las cursivas son mías).

Gustavo Díaz Ordaz asume el poder el 1º de diciembre de 1964 *en un país en equilibrio y con un crecimiento económico, resultado de gestiones anteriores.* Como primeras medidas de gobierno se realizó un examen de la administración pública. Se reorganizó la *Junta de Gobierno de los Organismos Descentralizados* y *continuó la creación de empresas paraestatales* (Auditoría Superior de la Federación, s/f: 316).

Con el éxito en términos de crecimiento económico que se logró con el *Plan de Acción Inmediata (1962-1964)*, se trató de asegurar la continuidad y estabilidad del proceso de expansión a través de elementos estratégicos: disponibilidad de divisas y *presencia de un Estado capaz de actuar directamente como agente económico*. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 137).

Los logros alcanzados por el *Plan de Acción Inmediata*, aseguraron las bases para que, a partir de 1966, el Presidente Díaz Ordaz fijara metas mínimas al aumento en el producto nacional:

> Para consolidar y continuar el desarrollo, nos guiaremos por el principio del crecimiento equilibrado…
>
> Nuestra meta general, apoyada en numerosas metas concretas, es *que la tasa de crecimiento no sea en promedio menor del 6.1% y el aumento del ingreso anual por persona resulte el más alto posible* (Las cursivas son mías).

Las directrices para lograr tal crecimiento se enunciaron en el *Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970,* elaborado por la "Comisión Intersecretarial para formular planes nacionales de desarrollo económico y social".

Un importante objetivo fue el de impulsar la industrialización y mejorar su eficiencia productiva, con la finalidad de absorber los excedentes de mano de obra rural, sustituir importaciones e incrementar exportaciones de productos manufacturados. Para lo cual:

> '… el desarrollo industrial debería estar al servicio de México, y *no lo está cuando enriquece a unos pocos y empobrece a muchos*, por persistente baja productividad, por mala localización, por bajos salarios, por exorbitantes utilidades o altos precios. Trataremos de evitar deformaciones industriales que se traducen en presiones alcistas sobre los precios, agravando naturales tendencias inflacionarias'. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 139).

Entre los objetivos del *Plan de Desarrollo Económico y Social*, se encontraba el de otorgar prioridad a la agricultura y la ganadería. Con tal propósito el Presidente señaló lo siguiente:

> Llevaremos a sus últimas consecuencias a la reforma agraria: aceleraremos el reparto de tierras hasta agotar las disponibles; las simulaciones, ocultamientos … irán desapareciendo…, también estaremos…en contra de las perversiones en el reparto, de la concentración de parcelas ejidales o de su indebido arrendamiento, aseguraremos el pacífico desfrute de las tierras comunales de los pueblos y otorgaremos plenitud de garantías a la auténtica pequeña propiedad. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 141).

"Lo anterior *no sería suficiente si no se dotaba al campesino de los instrumentos de trabajo* y el *financiamiento*, y se le aseguraba la *comercialización* de sus productos". (Las cursivas son mías). De tal suerte:

> La fundación del *Banco Nacional Agropecuario*, así como la reorganización y ampliación del Seguro Agrícola, tienen por objeto aumentar la producción de nuestros campos y bajar los costos.
>
> Dicho Banco es una institución de redescuento, es decir, pone a disposición de las instituciones bancarias regionales los recursos para atender las solicitudes de los campesinos.
>
> 'Llevaremos al campo todos los elementos económicos y los esfuerzos de la técnica y de la ciencia: lo importante es hacer producir más y mejor la tierra acelerar el proceso de industrialización de sus productos. Con ese objeto, canalizaremos…la mayor cantidad posible de recursos financieros…hacia el sector rural y alentaremos la concurrencia de la banca privada. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 141).

Para impulsar el sector primario se crearon varios organismos y empresas o el Estado inició su participación en ellos (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 141-1943):

Destacan la *Compañía Industrial Azucarera San Pablo* (1968) y la *Impulsora de la Cuenca del Papaloapan* (1970), *Productos Forestales Mexicanos* (1968) y *Alimentos Balanceados de México* (1968).

Dos importantes fideicomisos se encaminaron al fortalecimiento del sector primario: el *Fondo de Financiamiento Agropecuario* (1965) y el *Fondo Candelillero* (1967).

También se amplió y fortaleció el campo de acción de *CONASUPO* (1967), y se creó la empresa *Trigo Industrializado Conasupo* (1968), después *Panificadora Conasupo*.

Con objeto de que el campesinado participara de los beneficios de la industrialización de los productos agrícolas, y para elevar las oportunidades de empleo e incrementar sus ingresos:

> Las plantas industriales…como ingenios, molinos de arroz, despepitadoras, [etc.]… propiedad del *Banco Nacional de Crédito Ejidal* (establecido en 1935) y del *Banco Nacional de Crédito Agrícola* (creado en 1926), (pasaron) al *Fondo Nacional de Fomento Ejidal*… (que a su vez) las venderá a los ejidatarios, interesándolos en su administración para que de ellas mismas se obtengan los recursos necesarios para pagarlos. (Las cursivas son mías).

Por la importancia del algodón, que había sufrido disminuciones en su precio en el mercado internacional, y el desaliento en la producción, el Presidente Díaz Ordaz declaró:

> Se adquirieron las acciones de la *Compañía Algodonera Comercial Mexicana*… (con objeto) … de realizar ventas directas al exterior a precios que correspondan a la calidad del algodón mexicano. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 143).

La ampliación del sistema de comunicaciones y suministro de partes se logró, básicamente, a través de la rehabilitación de los *Ferrocarriles Nacionales de México.* Asimismo, continuó el proceso de integración de la red ferroviaria al incorporar el *Ferrocarril de Nacozari* al *del Pacífico* y al crearse la empresa *Ferrocarriles Unidos del Sureste*, mediante la fusión de los *Unidos de Yucatán* y el *del Sureste* (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 145).

Además, la ampliación y modernización del sistema de aeropuertos y radioayudas para la navegación aérea contribuyó a la creación, en 1965, del organismo descentralizado *Aeropuertos y Servicios Auxiliares.* En cuanto a la industria naval, se inició la participación estatal en la empresa *Astilleros Unidos del Pacífico* (1965). (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 146).

PEMEX tenía problemas tecnológicos, especialmente la acusada dependencia respecto de los proveedores, lo que motivó la creación del *Instituto Mexicano del Petróleo.* En ese contexto se estableció en 1968 la *Compañía Mexicana de Exploraciones,* al rescindirse múltiples contratos celebrados con empresas nacionales y extranjeras, rescatando importantes zonas petrolíferas cuya exploración y explotación quedó a cargo de *Petróleos Mexicanos*. Por otra parte, el desarrollo de la industria petroquímica fue posible gracias a fuertes inversiones que el Estado realizó. Asimismo, con la adquisición de 19 empresas extranjeras de producción de energía eléctrica, cuya administración fue confiada a la *Comisión Federal de Electricidad*, se dieron pasos importantes para la integración de esa actividad industrial. Además, con la finalidad de aumentar la producción minera y, a la vez, de mantener una importante fuente de empleo, comenzó a operar el *Fondo de Garantía y Fomento a la Pequeña y Mediana Minería*. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 147-149).

Con objeto de obtener fertilizantes fosfóricos, el gobierno creó la empresa de participación estatal *Fosforitas Mexicanas, S.A.,* la cual además de coadyuvar a la integración de esa actividad vendría a resolver serios problemas socioeconómicos de ocupación en su zona de influencia, Coahuila. También el Estado intervino en la explotación de los yacimientos ferríferos de Michoacán y Colima, estableciendo las empresas *Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas* (SICARTSA), y el *Consorcio Minero Benito Juárez-Peña Colorada.* En 1970 el Estado inició su participación en *Avíos de Acero,* empresa productora de insumos para otras empresas. También se dio

importancia al beneficio del zinc y a la obtención de subproductos a partir del mismo, mediante la empresa ZINCAMEX. Se atendió además la producción de asbesto, con el fin de sustituir importaciones, estableciendo en 1969 la empresa de participación estatal *Compañía Explotadora de Asbestos, S.A.* (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 150).

Por otra parte, se fundó en 1968 la *Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez*, con el propósito principal de atender al menor abandonado o enfermo, y su oportuna incorporación a la sociedad (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 151).

En cuanto al desarrollo urbano, la obra más importante iniciada por el régimen fue el *Sistema de Transporte Colectivo*, creado por Decreto Presidencial del 19 de abril de 1967, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 del mes citado. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 151).

Al finalizar el gobierno del Presidente Díaz Ordaz, el panorama era el siguiente:

> … la mayor parte de los recursos de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal correspondían a servicios públicos (alrededor del 34%) tales como transporte, comunicaciones, seguridad social, promoción del desarrollo regional, fomento agropecuario, etc., y a la producción de materias primas y energéticos (46.7%), incluyendo petróleo, electricidad, siderurgia, productos mineros y fertilizantes. *Estas dos zonas de actividad*, que en su conjunto significan más del 80% de los recursos paraestatales, *obedecen claramente a la política de promoción, apoyo y complementación de la inversión privada*, que siguió el Estado durante las administraciones de los presidentes López Mateos y Díaz Ordaz.
>
> Del resto de los recursos del sector paraestatal, una pequeña proporción correspondió a la producción de bienes de capital y de consumo, y en mayor grado, al comercio y a los servicios, dentro de los cuales el renglón más importante lo constituía la CONASUPO.
>
> A la situación deficitaria del sector público, contribuyó en gran medida la estructura financiera paraestatal, determinada por la política de subsidios al sector privado, principalmente a través de los precios de sus productos y servicios.
>
> ………
>
> ………
>
> Puede afirmarse que hacia 1970 el modelo vigente hasta entonces, mostraba claros síntomas de haber agotado las posibilidades de crecimiento que ofrecía; la desocupación y la concentración del ingreso se habían agravado como los desequilibrios fundamentales de la economía.
>
> ……..
>
> ……..

> Las condiciones reseñadas demandaban un viraje en la política económica que cambiara sustancialmente las bases sobre las que venía funcionando la sociedad a fin de procurar que los beneficios del crecimiento económico se difundieran tanto social como geográficamente. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 154-156).

Sin embargo, como apunta Lorenzo Meyer (Bizberg y Meyer, 2009: 20):

> Los sucesos de… 1968… mostraron de manera palmaria que en la agenda de las clases dominantes mexicanas estaba acelerar la transformación material del país –quemar las 'etapas del desarrollo' hasta alcanzar una industrialización que permitiera dar un salto cualitativo y dejar atrás el subdesarrollo económico–no así el cambio político, la democratización del régimen. El crecimiento material (7% anual, en promedio del PIB) era la fuente principal e insustituible de una legitimidad pragmática que no pretendía el cambio integral, la verdadera modernización, pues *ese cambio implicaba la redistribución del poder hacia abajo, hacia la base, por la vía de la democratización política.* (Las cursivas son mías).

Luis Echeverría Álvarez (1970-1976)

Durante el periodo del Presidente Luis Echeverría se postuló la necesidad de corregir los graves inconvenientes del *desarrollo estabilizador.* En lo interno, el principal problema económico radicó en el escaso dinamismo de la inversión privada, que se retrajo en parte como respuesta a la política del Estado. Para suplir esta omisión, el gobierno inició, a partir de 1972, una política expansiva del consumo y la inversión del sector público. (Auditoría Superior de la Federación, s/f: 320).

> En esta administración, por vez primera, la inversión pública superó a la inversión privada. Con ello se dejó atrás la reducción de la actividad económica que hubiese resultado del retraimiento de la inversión de los particulares (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 160).

De tal suerte, la política económica del Presidente Echeverría tuvo como propósito cambiar el *desarrollo estabilizador* por el *desarrollo compartido*, mediante la *creación de múltiples organismos y fideicomisos*, así como *adquiriendo un número considerable de empresas*. (Auditoría Superior de la Federación, s/f 318. Las cursivas son mías).

En tal circunstancia, se emprendió "la magna tarea de sanear la industria azucarera", para lo cual se consolidó el crédito oficial al sector con la *Financiera Nacional Azucarera* (1953), coordinando la comercialización del producto y derivados a través de la *Unión Nacional de Productores de Azúcar* (1972), integrados administrativamente

estos organismos en la *Comisión Nacional de la Industria Azucarera* (*Diario Oficial de la Federación* del 18 de diciembre de 1970). También se estableció la *Operadora Nacional de Ingenios*, permitiendo que los 31 ingenios oficiales elevaren su participación en la producción nacional. Asimismo, en 1972 surge *UNPASA* (Unión Nacional de Productores de Azúcar, S.A. de C.V.) como institución auxiliar de crédito, de naturaleza mixta. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 164-165; Secretaría de la Presidencia, 1974).

Ahora bien, "para aprovechar mejor los gastos de operación y el trabajo del personal encargado de manejar el crédito al campo, evitar el desorden administrativo, en plena correspondencia a los esfuerzos de integración de las organizaciones campesina y para satisfacer sus reiteradas demandas", se decretó la integración de los *Bancos de Crédito Ejidal, Agrícola y Agropecuario* en una sola institución: el *Banco Nacional de Crédito Rural* (1975, Registro Público, 1976). Además, la *Financiera Nacional de la Industria Rural* (1976, no llegó a organizarse) como promotora de la industrialización de los productos agropecuarios, sustituiría al *Fondo Nacional de Fomento Ejidal* (1972). (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 163, 166).

Para mejorar las condiciones de vida de las pequeñas comunidades rurales, y asegurar un trato justo a los esquemas de intercambio, se configuró el *Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural,* PIDER. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 164).

Con objeto de afectar en fideicomiso terrenos ejidales del estado de Guerrero, con fines de urbanización y desarrollo turístico, fueron expropiados mediante decretos del 29 de noviembre de 1972, publicados en el *Diario Oficial de la Federación* los días 1 y 2 de febrero de 1973. En cumplimiento de lo anterior BANOBRAS y NAFINSA celebraron un contrato de fideicomiso, con fecha del 8 de agosto de 1974, denominado *Fideicomiso Bahía de Zihuatanejo* (FIBAZI), cuyo objeto fue "…dotar de infraestructura urbana el fraccionamiento de terrenos fideicomitidos, así como efectuar la venta de lotes urbanizados para el desarrollo turístico e interés social". (Gobierno del Estado de Guerrero (2005: 2-3).

Asimismo, se promovió la formación de asociaciones de productores en defensa de sus derechos a través de empresas mixtas y organismos estatales, como *TABAMEX, el Instituto Mexicano del Café y Productos Químicos Vegetales Mexicanos*. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 166).

También fue vigorosa la política para impulsar la actividad forestal mediante el organismo descentralizado *Productos Forestales de la Tarahumara,* creado por Decreto presidencial publicado el 14 de agosto de 1972.

De la misma forma, se concentraron bajo la denominación de *Productos Pesqueros Mexicanos*, las diferentes empresas públicas que intervenían el sector respectivo

(*Diario Oficial de la Federación*, del 27 de febrero de 1971). Además, se constituyó el *Fideicomiso para el Desarrollo de la Fauna Acuática* y el *Instituto Nacional de la Pesca*. Todo ello en concordancia con la decisión de crear la "Zona Económica Exclusiva" en nuestros mares. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 168).

Por otra parte, para garantizar la expansión de la industria y apoyar a otros sectores económicos, resultaba necesario asegurar el flujo constante de hidrocarburos y electricidad. Por tal motivo, se fundó la *Comisión Nacional de Energéticos*. El 12 de enero de 1972 se publicó la Ley Orgánica que crea el *Instituto Nacional de Energía Nuclear,* mismo que asumió las atribuciones de la antigua *Comisión Nacional de Energía Nuclear* fundada en 1955, a la cual ya hemos hecho referencia. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 169).

Para inventariar los recursos energéticos se estableció en el seno de la *Comisión* un "Comité de Exploraciones", donde participaron *PEMEX, CFE, Consejo de Recursos Minerales, Comisión de Fomento Minero y Comisión de Estudios del Territorio Nacional* (CETENAL). Además, con el apoyo de *PEMEX y CFE* se instaló en el *Centro de Investigación y Docencia Económicas* (CIDE) un grupo de economía energética. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 170).

A iniciativa del Ejecutivo Federal, el 23 de diciembre de 1970 el Congreso de la Unión aprobó la ley (publicada en el *Diario Oficial* el 29-XII-1970) mediante la cual fue creado el *Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología* (CONACYT).

Con objeto de concluir la integración de la industria eléctrica se dispuso, en 1975, que la *Compañía de Luz y Fuerza del Centro* –en proceso de liquidación– denominada hasta 1963 "Compañía de Fuerza del Suroeste de México, S.A.", y sus subsidiarias pasaran a formar parte de la *Comisión Federal de Electricidad.* Vale señalar que en 1976 el Presidente Echeverría informó que con la promulgación de la *Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica* se estipulaba "…la planeación a largo plazo [y] la fabricación nacional de los equipos y herramientas necesarios…", además de preverse *la gestión de los trabajadores en la administración.* También haría referencia a la inauguración de primera etapa de la termoeléctrica de Tula Hidalgo, que por su capacidad sería la mayor del país; así como a la obra más importante de la historia eléctrica del país (y en su género la de mayor capacidad en Latinoamérica), la planta de Chicoasén en el río Grijalva (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 175-176; Secretaría de la Presidencia, 1970: 545).

A principios de 1976 se instaló la *Fábrica Nacional de Máquinas-Herramientas,* en la ciudad de San Luis Potosí, por parte del *Grupo Industrial Altos Hornos de México*, con el estímulo y apoyo del gobierno federal. La empresa tuvo por objeto producir máquinas para hacer máquinas y equipo, y el trabajo de metales, que alimentara a los productores de bienes de capital. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 183).

Una de las medidas más trascendentales en el campo de la siderurgia fue la creación de la *Comisión Coordinadora de la Industria Siderúrgica*, por Acuerdo Presidencial del 1º de junio de 1972, con la misión fundamental de proponer al Ejecutivo Federal la coordinación de los programas de producción y los planes de expansión de todas las empresas –públicas y privadas– dedicadas a producir mineral de hierro, carbón mineral y coque, arrabio, acero y laminados de acero. Además, para respaldar las actividades de investigación aplicada, de servicios tecnológicos y de formación de especialistas que llevan a cabo las empresas siderúrgicas, por Decreto del 13 de mayo de 1975 se estableció el *Instituto Mexicano de Investigaciones Siderúrgicas*. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 184-1985).

Por conducto de *NAFINSA*, a mediados de 1976 se adquirió el 60% de las acciones de la empresa *Massey-Ferguson de México, S.A.* con lo cual el Estado tendría la capacidad de impulsar, de manera más efectiva, la mecanización de las actividades agrícolas produciendo tractores, equipados a su vez con motores provistos por la también empresa de participación estatal denominada *Motores Perkins* (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 188).

Con miras a la integración cabal de la industria nacional productora de fertilizantes e impulsar la producción agropecuaria, se adquirió la empresa *Fertilizantes Fosfatados Mexicanos, S.A.*, además de establecerse una coordinación orgánica con la producción de la empresa *Roca Fosfórica Mexicana, S.A. de C.V.* en la península de Baja California. Por otra parte, la creación del consorcio industrial paraestatal *Productos Básicos para Fertilizantes* (PROFERSA) vendría a unificar bajo una misma dirección, e integrar verticalmente, la producción de materias primas requeridas para la fabricación de fertilizantes. Con estas obras y acciones se preveía satisfacer las necesidades de nutrientes de los suelos del país, a fin de que el sector agrícola respondiera adecuadamente a los requerimientos de alimentos y de materias primas para la industria. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 191).

También se establecieron el *Centro Nacional de Sanidad Animal* y la *Productora Nacional de Biológicos Veterinarios.* (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 165).

En cuanto al sector minero, la administración emprendió acciones de diversa índole. A ese respecto, se informaría lo siguiente:

> Se ha fijado una alta prioridad al fortalecimiento de las instituciones oficiales dedicadas a la explotación minera. Estas prosiguen en las cuencas carboníferas de Coahuila…
>
> El Estado ha aumentado su participación en las actividades minero-metalúrgicas, impulsando numerosos proyectos entre los que desatacan los de cobre en la Caridad y Santa Rosa-Pilares en el estado de Sonora, y la Verde en el estado de

> Michoacán, que junto con Real de Ángeles en Zacatecas, Cedros en Guanajuato, Lampazos en Sonora, Química Fluor en Matamoros, Roca Fosfórica en Baja California y otros, representan inversiones de más de $10,000,000,000. Largas y difíciles negociaciones culminaron …para lograr poner en manos de mexicanos el 51% de las acciones de la compañía [*Cananea*] que aprovecha el cobre de esa región de Sonora.
>
> Se ha convenido que el gobierno federal, a través de la *Nacional Financiera, S.A.*, y de la *Comisión de Fomento Minero*, adquiera el 50.98% de dicha parte mexicana; el 23.52% corresponderá a pequeños inversionistas; es decir, vamos a vigilar que…este 23.52% de la parte mexicana no sea acaparado sino que efectivamente vaya a pequeños, muy pequeños inversionistas; el 9.8% a la empresa *Cobre de México*, en cuyo capital participa la *Nacional Financiera*, otro 9.81% al *Banco Nacional de México* y el 5.88% restante a los trabajadores y empleados de la propia empresa.
>
> En el marco de una economía mixta el desarrollo minero está subordinado al interés general de la Nación. El proceso de mexicanización en esta rama se encuentra prácticamente concluido. El 98% de nuestra producción proviene de 769 empresas nacionales. El Estado ha reafirmado esta actitud al adquirir el 34% de las acciones de *Azufrera Panamericana, S. A.,* pasando a su poder el total de las mismas en 1972 (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 191-192). Por consiguiente, toda la explotación azufrera se realizaría por empresas estatales.

Al obtener en 1971 la *Comisión de Fomento Minero* y *Guanos y Fertilizantes de México* gran parte de las acciones de la *Compañía Exploradora del Istmo, S.A.,* ésta se convirtió en empresa estatal mayoritaria.

Con respecto a la sal el 25% de las acciones de la empresa explotadora de Guerrero Negro eran estatales. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 192).

Cabe destacar el caso de una empresa que se ubica en el marco de cooperación tercermundista del SELA: la empresa mixta México-jamaiquina *JALUMEX*, que habría de establecerse en Coatzacoalcos, Veracruz, para producir aluminio metálico a partir de la bauxita de Jamaica. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 193-194).

Por otra parte, al fusionarse los ferrocarriles *Sonora-Baja California* y el de *Tijuana y Tecate*, con el gobierno federal como accionista mayoritario, fue creado el *Ferrocarril Sonora-Baja California, S.A. de C.V.*, en junio de 1972. La red básica fue modernizada y se renovó el sistema de telecomunicaciones. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 196).

El elemento impulsor del comercio exterior, de las actividades turísticas y pesqueras consistía en:

> Lograr que las terminales marítimas de la República se constituyeran en unidades económicamente autosuficientes, utilizar al máximo sus instalaciones, contribuir al fomento del comercio exterior, y elevar las condiciones de vida de los trabajadores portuarios…

Tales fueron los objetivos que condujeron a la creación de la *Comisión Nacional Coordinadora de Puertos* en 1971. Y como apoyo a la *Comisión*, ese mismo año se estableció el *Fideicomiso de Equipo Marítimo y Portuario* (FIDEMAP):

> … a fin de que los puertos marítimos y fluviales del territorio nacional cuenten con los elementos adecuados para proporcionar servicios eficientes, ya que el objetivo del *FIDEMAP* es el de adquirir y poseer por cualquier título remolcadores y otras embarcaciones auxiliares; grúas, montacargas, plataformas y demás equipo necesario para proporcionarlo en venta, arrendamiento o cualquier u otro título a las empresas y organizaciones de trabajadores titulares de las concesiones o permisos para la prestación de los servicios públicos federales de maniobras marítimas. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 197-198).

En su *Segundo Informe* al Congreso (1972) el Presidente señalaría que la *Compañía de Teléfonos de México* era ya una empresa estatal mayoritaria, apuntando que:

> Con el paso que hemos dado culmina un proceso de mexicanización y se garantiza que las acciones no sean absorbidas por consorcios extranjeros. Hace factible el cuantioso programa de inversiones requerido para extender la red telefónica a todas las regiones y sectores del país. Confiere al Estado una mayor responsabilidad en la administración de un servicio público cuya orientación ha de ser eminentemente social. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 198).

Con respecto a las telecomunicaciones, Luis Echeverría en 1974 informó lo siguiente:

> Se constituyó la empresa de participación estatal mayoritaria *Satélite Latinoamericano, S.A.,* con el fin de utilizar el canal interatlántico…
>
> El régimen de la radio y televisión es reflejo de nuestro sistema de economía mixta. Al Estado corresponde velar por el cumplimiento de los objetivos que la ley señala a las empresas concesionarias del espacio aéreo. Estamos obligados a exigir que la imagen que llega a millones de niños y adultos, *no deforme los valores de nuestra convivencia, y que los adelantos de la tecnología no se utilicen para fomentar servidumbres intelectuales*.
>
> El gobierno ha asumido… el manejo directo de algunas estaciones de radio y canales de televisión y participa con los concesionarios privados en el aprovechamiento del tiempo de transmisión que la legislación le otorga, con el fin de contribuir a mejorar la calidad de las transmisiones.

> En el campo de la televisión, *el gobierno cumplió sus funciones reguladoras y de vigilancia al retirar*, por primera vez, *la presentación de algunas series de contenido antisocial*. Al mismo tiempo, abrió nuevas opciones al receptor con la administración directa de un *canal nacional, el 13*, que junto con el *Canal 11* y *Televisión Cultural de México*, han sentado las bases de una comunicación colectiva acorde con las aspiraciones de superación y con los sentimientos de solidaridad que alienta a nuestro pueblo. (Secretaría de la Función Pública, 1976: 200. Las cursivas son mías).

Con el objeto de apoyar el intercambio comercial se creó el *Instituto Mexicano de Comercio Exterior*, habiéndose promulgado el Decreto correspondiente el 29 de diciembre de 1970 (*Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1970). Con tal motivo se desarrolló una intensa actividad a través de consejerías y representaciones comerciales, además de comisiones estatales y regionales de comercio exterior. Se impulsó con éxito el intercambio comercial, sin reducir las ventas a Estados Unidos en términos absolutos, la proporción de exportaciones a ese país disminuyó, colocándose mayores volúmenes de nuestros productos en América Latina, Europa Occidental y los países socialistas. Gracias a ello, empezó a cerrarse el déficit entre exportaciones e importaciones disminuyendo éstas en un 5%, manteniendo aquéllas su tasa de crecimiento del 17%. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 203-204).

Por otra parte, para "…llevar a cabo la industrialización y por el alto costo de divisas que para el país significa, la administración emprendió un vasto esfuerzo de desarrollo científico y tecnológico, coordinando las actividades de los sectores público y privado en la materia, con el fin de asegurar en forma inmediata, un proceso de innovación que asimile y transforme la tecnología importada y vaya perfeccionando la propia. En la era contemporánea, uno de los principales elementos del desarrollo es la aplicación práctica de los conocimientos científicos y la formación de cuadros técnicos y profesionales…Se ha partido de la premisa de que el sector industrial se incorporará al progreso moderno, en la medida en que se impulse la técnica, así como la aplicación de conocimientos y realizaciones de la ciencia…por tanto:

> Para fomentar las investigaciones de alto nivel y armonizar los trabajos de las instituciones que las realizan –informó el Presidente en 1971– … [se] aprobó la creación del *Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología*…. [CONACYT]. Se busca además, poner en contacto a los estudiantes y profesionales mexicanos con experiencias tecnológicas de otros países. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 207-209).

Otras medidas que concurren a mejorar nuestra situación respecto al exterior fueron el fomento y la coordinación turísticos, para aprovechar su potencialidad:

> Un ejemplo de la integración de esfuerzos sería que, a partir de abril de 1974, el *Fondo Nacional de Fomento al Turismo* (FONATUR) agrupó en un solo

> organismo los derechos y obligaciones de dos fondos anteriores: *Fondo de Garantía y Fomento al Turismo* (FOGATUR), creado en 1956… y el *Fondo de Promoción para la Infraestructura Turística* (INFRATUR), establecido en 1968. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 209).

También a través de la inversión pública se apoyó el programa de *ciudades industriales*, mediante el *Fideicomiso* creado para dicho efecto. Asimismo, el gobierno federal acudió en apoyo de determinadas áreas cuyas autoridades carecían del suficiente poder económico para atender a su desarrollo. Tal sería el caso de un *fideicomiso* creado para conceder recursos adicionales a los municipios, destinados a obras de bienestar social. Por otra parte, *entre las causas de la inadecuada distribución del ingreso figuran, de manera relevante, las desigualdades regionales*. Por consiguiente se decretó la creación de la *Comisión Nacional de las Zonas Áridas.* (Secretaría de la Función Pública, 1976: 212. Las cursivas son mías).

Asimismo, como parte del programa de política de descentralización se expidió un Acuerdo para constituir un fideicomiso en *Nacional Financiera, S.A.*, conforme a los recursos y necesidades de cada región. De esta forma, se dio vida al *Fideicomiso de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales* (FIDEIN). También en 1971 se crearon el *Fondo Nacional de Equipamiento Industrial* (FONEI) y el *Fondo Nacional de Fomento Industrial* (FOMIN). (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 213).

Para *elevar la productividad social* se establecieron el *Centro de Estudios Históricos del Movimiento Obrero,* el *Consejo Nacional para promover la Cultura y Recreación de los Trabajadores*, y la *Editorial Popular de los Trabajadores*, redoblando así los esfuerzos de capacitación a quienes tienen empleo, como a los que por falta de preparación no tienen acceso a las fuentes laborales (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 215).

El primero de mayo de 1974 fue creado el *Fondo Nacional de Fomento y Garantía al Consumo de los Trabajadores* (FONACOT) para el otorgamiento del crédito bancario con una mayor orientación social, favorecer el ahorro en la familia obrera y contribuir al abatimiento de los precios. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 218-219).

Con el objeto de responder a un nuevo enfoque e ir implementando una nueva política al fenómeno demográfico, que venía acentuando la expresión urbana de su problemática, se creó el *Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular* (INDECO) en 1976. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 219).

El crecimiento urbano venía generando irregularidades en perjuicio de los ejidos que rodeaban las ciudades. Por tal motivo se estableció la *Comisión para la Regularización de la Tierra* (CORETT), y proteger así los derechos de quienes habían adquirido de buena fe predios para construir sus viviendas. (Secretaría de la Función Pública, 1976: 220).

Conforme a la nueva política de vivienda inició sus funciones el *Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores* (INFONAVIT), cuyo propósito esencial fue otorgar créditos para adquirir casas-habitación, a muy bajo interés anual y plazo de pago hasta de 20 años. También, se acordó la formación de un fondo nacional de la vivienda para los miembros de las Fuerzas Armadas (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 220).

Dentro de la política social se tomaron acciones para reintegrar a la sociedad a ciudadanos que purgaban sentencias en los penales. De tal suerte, se estableció la empresa *Promoción y Desarrollo Industrial* (PRODINSA)*,* cuyo objeto fue vender los productos elaborados por los internos y proveerlos de fuentes de ingresos. (Secretaría de la Función Pública, 1976: 222-223).

"Como se ve, *la participación del Estado en la vida económica del país no se restringe únicamente al cumplimiento de funciones heredadas de las concepciones liberales. Sus atribuciones* normativas –que dan la base de orientación para algunos aspectos de la política económica fiscal, monetaria, etc.– *se han visto complementadas históricamente por su acción directa dentro del sistema económico* configurando un espectro mucho más amplio cada vez en el campo de acción de dicha política", concluye la Secretaría del Patrimonio Nacional en su obra: *El Sector Paraestatal* (1976: 237).

"Además de las bases teóricas e ideológicas que sustentan la existencia del sector paraestatal mexicano, las condiciones imperantes en la economía nacional e internacional han determinado su fortalecimiento y desarrollo". Como lo expresara el Presidente Luis Echeverría:

> El imperativo de proporcionar mejores niveles de vida a una población creciente y las presiones externas derivadas de la inestabilidad del sistema económico internacional, hicieron necesario que en los últimos años el Estado asumiera en forma plena, racional y consciente su responsabilidad histórica como agente primordial de la transformación económica y social de México.
>
> *El sistema de empresas del Estado interviene para asegurar que se usen adecuadamente los recursos naturales del país, que los consumidores no sean afectados por precios excesivos de los productos y que no se registre el enriquecimiento de grupos minoritarios con la explotación de esos recursos que pertenecen originalmente a la Nación.*
>
> La participación directa del Estado, tanto en la producción como en la distribución del ingreso garantiza el predominio del interés general. Se requiere, por lo mismo, una mayor eficiencia en sus tareas.
>
> *La empresa pública no persigue lucro, pero tampoco es tolerable el desperdicio o la incompetencia. [Por consiguiente, se ha] ... iniciado un plan general de reorganización del sector público de la economía para eliminar las empresas que sean innecesarias, sanear las que no han cumplido debidamente su*

> *cometido, consolidar las que dupliquen funciones y crear aquéllas que sean necesarias para alcanzar los objetivos que perseguimos.*
>
> La importancia cuantitativa y cualitativa del sector paraestatal…requiere de una *profunda coherencia no sólo ideológica sino también operativa*.
>
> 'Los criterios con que se mide la acción de las empresas públicas no siempre pueden identificarse con el monto de las utilidades en términos financieros. *Los objetivos de estas empresas no son de carácter meramente mercantil; responden también a metas sociales que se les asignan en orden a la promoción del desarrollo y a la prestación de servicios para el mejoramiento de las condiciones de los habitantes.* El grado de eficiencia con que operan ha de medirse, por tanto, en relación al alcance de esos objetivos y metas.
>
> 'Para garantizar la eficiencia de las empresas de participación estatal, se requiere que los sistemas conforme a los cuales se rijan hagan factible su funcionamiento coordinado y dinámico. *La política de la administración tiende a evitar los vicios de origen desde el punto de vista administrativo, financiero y técnico.* (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 226-229).

José López Portillo (1976-1982)

La *Propuesta de programa de gobierno, 1976-1982* presentada al Lic. José López Portillo por el grupo de asesores que con tal propósito se constituyera, previa a la toma de posesión de su cargo como Presidente, contemplaba *mejorar la calidad de la administración pública* en sus distintos niveles, por cuanto *el programa de gobierno reclamaba un gran esfuerzo de congruencia en el conjunto de sus actividades.*)

La administración pública habría de apoyarse, como condición necesaria, en una planeación democrática eficaz, acompañada de una reorganización efectiva de la administración pública, donde las *empresas y organismos descentralizados quedaran coordinados dentro del ramo a que correspondieran* mediante mecanismos más ágiles y efectivos para el control interno de su administración, y sujetados a una evaluación de la eficiencia según los resultados. (IEPES, 1976: I/2, 5. Las cursivas son mías).

Congruente a lo anterior, el *programa de reforma administrativa* contemplaba entre las fases para organizar el sistema de planeación establecer *coordinadores de sector* e integrar a los mismos las entidades paraestatales correspondientes. Esto significaba que en lo futuro *sus funciones y actividades no se programarían aisladamente*, sino integradas al sector correspondiente.

> Enseguida, cada dependencia coordinadora de sector procedería a la depuración del mismo, adoptando entre otros, los siguientes criterios:
>
> *a)* *Identificar cabalmente aquellas instituciones que deban producir bienes o servicios estratégicos* para que continúen siendo operados por la federación;

> *b)* *Conservar sólo las estrictamente necesarias* para descongestionar a las secretarías de Estado del aspecto operativo de los servicios que se relacionan con una función exclusiva de la federación;
> *c)* *Identificar los organismos que proporcionan un servicio eminentemente social* que, o no interesa a los particulares, o en el cual la federación necesita intervenir para regular su acción;
> *d)* *Trasladar a los niveles estatales y municipales* aquellas *entidades* que tienen un ámbito de acción preponderantemente local;
> *e)* *Fusionar o abrogar aquellas entidades* que hayan cumplido su cometido o dupliquen, innecesariamente sus funciones;
> *f)* *Transformar aquellos fideicomisos que por sus propósitos o funciones deban tener otro régimen jurídico*, sujetándolos al tratamiento correspondiente;
> *g)* *Respetar y dar tratamiento de fideicomisos a aquellos que efectivamente realizan acciones fiduciarias*, en cuyo caso éstos deberán operarse conforme a las regulaciones de las instituciones. (Las cursivas son mías).
>
> En virtud de su importancia, la integración sectorial de este tipo de entidades podría lograrse de manera más definitiva y formal incluyendo en un artículo transitorio de la *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado* la asignación que le correspondiera a cada una, por lo menos tratándose de los organismos y empresas más importantes, así se evitarían muchos problemas que podrían originar decisiones que deformaran el propósito de la integración de los sectores. (IEPES, 1976: 10-11).

Al tomar posesión de su cargo, el 1º de diciembre de 1976 el Presidente López Portillo señaló que:

> Por medio de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, que entró en vigor el 1º de enero de 1977, se asientan los cambios que reclama la estructura sectorial, y se reordenan las funciones de las Secretarías de Estado a fin de contar con la organización y los instrumentos idóneos para el Programa de Gobierno.
>
> Las entidades paraestatales se regulan unitariamente y se coordinan con la Secretaría del Ramo de su más inmediata competencia; las empresas públicas se agrupan dentro de un mismo sector con objeto de buscar el apoyo sistemático y la complementación de unas a otras.
>
> [Asimismo, en la] *Ley de Egresos* se incluyen los recursos [de] los descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos (López Portillo, 1976: 17).

Al respecto, la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* estableció las bases de organización correspondiente a los ámbitos de la *administración pública centralizada* y de la *administración pública paraestatal.* Señalando en el Artículo 3º. que el Poder Ejecutivo habrá de auxiliarse de las siguientes entidades paraestatales:

I. Organismos descentralizados;
II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas; y
III. Fideicomisos.

Asimismo, el citado ordenamiento señala, en su Artículo 47, que se asimilan a las *empresas de participación estatal mayoritaria*, las sociedades civiles, así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias de la administración pública centralizada o de las entidades mencionadas, o que se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Serán *empresas de participación estatal minoritaria* las sociedades en las que uno o más organismos descentralizados u otra, u otras empresas de participación estatal mayoritaria consideradas conjunta o separadamente, posean acciones o partes de capital que representen menos del 50% y hasta el 25% de aquél, conforme al Artículo 48 de la *Ley*.

Enseguida, por Acuerdo del 13 de enero de 1977 (publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 17 de enero de 1977) *se agrupan por sectores las entidades de la Administración Pública Paraestatal*, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que se determina. El Acuerdo recoge *797, cifra depurada a 898 entidades* el 11 de mayo del mismo año con adiciones para corregir algunas deficiencias observadas (*Diario Oficial de la Federación* del 12 de mayo de 1977), misma que *se ajustó a 891 el 5 de abril del año siguiente* (*Diario Oficial de la Federación* del 10 de abril de 1978). De esta cifra el 14% (127) correspondía a organismos descentralizados, 57% (509) a empresas mayoritarias, 7% (63) a empresas minoritarias y 22% (192) a fideicomisos. (Presidencia de la República, 1977: 83-107; Presidencia de la República, 1982: 36-37. Las cursivas son mías).

Cabe recordar el *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana*, concluido por la *Comisión de Administración Pública* (CAP), en diciembre de 1965, según consta en el Acta número 43, del 28 de diciembre de ese mismo año. La CAP(*) fue establecida, dentro de la Secretaría de la Presidencia, el 9 de abril de 1965, como lo señala el Acta correspondiente, y se le señalaron, en principio, las siguientes tareas:

(*) La Comisión se integró originalmente de la siguiente manera: Presidente: Lic. José López Portillo; demás miembros: Lic. Emilio Mújica, Lic. Rodolfo Moctezuma, Lic. Gustavo Martínez Cabañas y Lic. Fernando Solana. Posteriormente se incorporaron el Lic. José Enrique Gama Muñoz, Lic. Leopoldo Ramírez Limón, Lic. Guillermo Velásquez Herrera, el Dr. Pedro Zorrilla Martínez y el Lic. Carlos Tello. El Lic. Alejandro Carrillo Castro se desempeño como Secretario Técnico y se contó con la asesoría del Lic. Miguel Duhalt Kraus.

1. Dictaminar la más adecuada estructura de la administración pública y las modificaciones que deban hacerse en su actual organización para:
   a) Coordinar la acción y el proceso de desarrollo económico del país con justicia social.
2. Proponer la legislación y las medidas administrativas que procedan.

Al revisar el Acta número 3 de la *Comisión*, correspondiente a la sesión del día 20 de abril de 1965, encontramos que entre sus tareas estaría la de elaborar un documento que comprendiera, entro otros puntos, el *Diagnóstico de la Administración Pública Mexicana* y una *Proposición de medidas concretas, sectoriales y globales para las reformas administrativas.*

El *Diagnóstico* contenía a su vez, entre otros, los siguientes puntos:

1) Organización y funcionamiento de la Administración Pública Federal:

a) Secretarías y Departamentos de Estado, y
b) Organismos Descentralizados y empresas de participación estatal. (Las cursivas son mías)

Posteriormente, en la sesión del 30 de junio de 1966 (Acta número 59) José López Portillo, Presidente de la Comisión, hizo uso de la palabra en nombre de la subcomisión encargada de *proponer la clasificación de los sectores de la Administración Pública*. Al respecto, solicitó a los comisionados sus opiniones en relación a un proyecto de clasificación, especialmente sobre la *importancia y alcance* que podrían tener *dentro de cada uno de los sectores* las diversas *entidades del sector público*, "…que sin ser parte esencial de los mismos participan de alguna manera en su operación y funcionamiento". (Secretaría de la Presidencia, Comisión de Administración Pública, 1966).

Al ocuparse el *Informe*, en su Capítulo II, acerca del "Análisis general de la administración pública", y en particular respecto a la "Coordinación de los organismos descentralizados", señalaría que:

> *El Poder Ejecutivo realiza sus actividades* a través de las secretarías y departamentos de Estado, los gobiernos de los territorios federales y las comisiones intersecretariales, que constituyen el sector centralizado, y *conforme a sus fines específicos, por medio de los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las que formalmente no son de participación estatal, pero que de hecho controla el Estado, los fideicomisos, las comisiones multidependientes o mixtas y otras unidades administrativas con diferentes grados de descentralización.*

> Una gran parte de estos organismos surgieron para realizar funciones relacionadas con el desarrollo económico y social. Cuando las necesidades del país así lo requerían, se estableció una secretaría, un organismo descentralizado, *o se participó en una empresa mercantil común*. Para decidir sobre ese punto se estudió el conjunto de problemas económicos y sociales relacionados con la nueva unidad administrativa, pero no siempre se concibió en relación con la totalidad del sector público federal.
>
> Como resultado de lo anterior, el Poder Ejecutivo Federal cuenta actualmente con *una grande y compleja organización* que pugna por promover el desarrollo del país. *Algunas partes de esta macro-organización se hallan eficientemente administradas, con objetivos más o menos precisos y con políticas bien definidas. Otras tienen baja eficiencia administrativa, objetivos confusos y carecen de políticas explícitamente establecidas*. (Comisión de Administración Pública, s/f: 14. Las cursivas son mías).

Para ocuparse de lo anterior, el capítulo final del *Informe* (III) se dedicó al *Análisis por Sectores de la Administración Pública*. Se imponía:

> …hacer concordantes las actividades de las *entidades del sector público* con los fines del plan de desarrollo…que sólo se logra resolviendo problemas de organización administrativa que afectan simultáneamente a diversas entidades del sector público que cubren sectores de actividad básica para el desarrollo económico y social.

Ello obligaba a "…acciones conjuntas y sistematizadas en diversos ramos, organismos y empresas, que de una u otra manera interconectan sus actividades para lograr propósitos comunes". Con tal propósito, debería completarse el análisis en materia de planeación económica con el estudio de los instrumentos administrativos correspondientes, para:

1) Agrupar y clasificar, por sectores de actividad nacional, a las secretarías y departamentos de Estado, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, especialmente aquellas o aquellos que se consideren de mayor importancia para el desarrollo del país, y determinar el papel que les corresponda desempeñar en cada sector, aunque algunas entidades deban ser consideradas en varios, según las funciones que realicen.
2) Analizar dentro de cada sector, las funciones que desempeñan las diversas entidades, y si éstas se encuentran distribuidas adecuadamente; sus sistemas de proyección; sus procedimientos de ejecución; sus inter-relaciones; la clase de actos que ejercen, etc.
3) Localizar los puntos estratégicos de la actividad administrativa en cada sector, y analizar los impedimentos para el debido desarrollo de dicha actividad.

4) Completar lo anterior con el análisis de las comisiones intersecretariales y las multidependientes, en pos de idénticos propósitos.
5) Proponer lo necesario con el fin de que la organización administrativa responda con mayor precisión a las finalidades que se persiguen con la programación, por sectores, de la actividad del sector público. (Comisión de Administración Pública, s/f: 100-101).

Ahora bien, al hacerse cargo de la Presidencia de la República, José López Portillo, *la economía se encontraba en una situación de tal crisis que los comentaristas de aquella época la consideraron la más seria de la posguerra*. El crecimiento en 1976 había sido de sólo 2%, muy por debajo de la tendencia histórica; la inversión privada permaneció casi estancada durante el periodo 1973-1976; el déficit fiscal llegó al 10% del PIB; la inflación alcanzó el 27%, la más alta tasa en los últimos 20 años. Se registraron salidas de capital considerables y continuó un proceso creciente de dolarización de la economía. El déficit en cuenta corriente de 1976, de 3 mil millones de dólares, fue tres veces superior al de 1970 y la Deuda Externa llegó en seis años a casi 20 000 millones de dólares. (Suárez Dávila, en Fondo de Cultura Económica, 1988: 421).

> Ante esa situación, el nuevo régimen de López Portillo diseñó una estrategia de política económica que constaba de tres etapas: a) dos años para superar la crisis; b) dos para estabilizar la economía, y c) dos para reanudar el crecimiento sobre bases no inflacionarias. Sin embargo, con los descubrimientos de yacimientos petrolíferos y el acceso a préstamos del exterior, el Gobierno vuelve a incrementar sustancialmente sus erogaciones. El Gasto Público aumentó, en consecuencia, del 39.5% del Producto Interno Bruto en 1977 al 47.2% en 1981. Si bien este crecimiento del Gasto Público provocó un mayor crecimiento –de 1977 a 1981 la tasa anual de crecimiento fue superior al 8%– también es cierto que trajo como consecuencia un déficit presupuestal sin precedentes, pasando del 5.2% del Producto Interno Bruto en 1977 al 16.5% en 1982. Asimismo, este excesivo Gasto Público, financiado en buena medida con créditos del exterior, llegó a desequilibrar de tal manera el presupuesto gubernamental que para 1982 el pago de intereses sobre la Deuda Externa pública y privada llegó a ser el determinante principal del déficit en cuenta corriente.
>
> Esa política expansiva se tradujo también en un desmesurado crecimiento del aparato burocrático y del sector paraestatal que se realizó, en principio, con muy poco control, acarreando duplicidades e ineficiencias. (Granados Roldán, en Fondo de Cultura Económica, 1988: 48-49).

Al respecto, los titulares de las secretarías de la Contraloría General de la Federación y de Hacienda y Crédito Público señalarían en la obra *Desincorporación de Entidades*

Paraestatales (Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1994: 7-8), lo siguiente:

> El papel desempeñado por el Sector Paraestatal fue determinante en el desarrollo de la economía y la satisfacción de diversas aspiraciones populares en materia de salud, alimentación, vivienda y educación; asimismo, la infraestructura para el despegue industrial resultó invaluable al igual que el conjunto de organismos públicos que la impulsaron.
>
> Sin embargo, varios lustros después, el crecimiento indiscriminado del conjunto de entidades paraestatales, que *en muchos casos fue el resultado de una política deliberada de salvamento de empresas del Sector Privado con dificultades financieras* y la creciente participación gubernamental en todas las áreas de la economía nacional, llegaron a disminuir considerablemente la capacidad de respuesta del Estado mexicano a las necesidades de la población, ampliaron el aparato burocrático hasta niveles de ineficiencia social y abrumaron con su déficit las finanzas públicas. […] a lo que se sumaron las transformaciones del mundo en los órdenes político, económico e industrial que era impostergable enfrentar. (Las cursivas son mías).
>
> Por otra parte, actualizar el proceso gubernamental a las condiciones derivadas del nuevo arreglo de las relaciones internacionales y sus consecuencias en los ámbitos financieros y comerciales del orbe, reclamaba estimular el desempeño de los actores individuales y del pueblo en su conjunto en la actividad económica.

REGISTRO DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL PARAESTATAL*
CUADRO ESQUEMÁTICO

	1976	**1977**	**1978**	**1979**	**1980**	**1981**	**1982**	**En liquidación**
Organismos Descentralizados	124	145	117	110	77	78	75	3
Empresas de Participación Estatal Mayoritaria	387	422	420	420	450	503	486	49
Empresas de Participación Estatal Minoritaria	52	54	51	53	54	51	40	8
Fideicomiso	197	197	201	178	199	206	142	46
Total	**760**	**818**	**789**	**761**	**780**	**640**	**743**	**106**

* Secretaría de Programación y Presupuesto (*Diario Oficial de la Federación* del 15 de noviembre de 1982).

La consulta del *Registro de la Administración Pública Paraestatal* (*Diario Oficial de la Federación* del 15 Noviembre de 1982), del *Acuerdo por el cual las Entidades de la Administración Pública se Agrupan por Sectores* (*Diario Oficial de la Federación* del 3 de septiembre de 1982), el *Manual de Organización de la Administración Pública Paraestatal 1982* y el acceso a la red electrónica nos permiten hacer un recuento de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos agrupados por sectores administrativos, establecidos durante la gestión del Presidente López Portillo, como sigue:

Sector Gobernación

Organismos Descentralizados

La *Productora Nacional de Radio y Televisión* fue creada por Decreto Presidencial del 4 de julio de 1977 como brazo operativo de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, dependiente de la Secretaría de Gobernación. Entre otras atribuciones, se le encomendó realizar programas destinados al uso de los tiempos de transmisión correspondientes al Estado. (Presidencia de la República, 1981, *Manual*…Volumen 1: 31; Martínez Lugo, http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx.mx; Sánchez Ruiz, misma dirección).

Sector de Hacienda y Crédito Público

Organismos Descentralizados

Por Decreto del Congreso de la Unión del 28 de abril de 1978, se constituyó el primer depósito de valores en México, con objeto de prestar el servicio público de guarda, administración, compensación, liquidación y transferencia de valores bursátiles, bajo la denominación de *Instituto para el Depósito de Valores* (INDEVAL), según lo dispuesto por la Ley del Mercado de Valores (S.D. INEVAL, http://wwwineval.com.mx). Conforme al Artículo 55 del mismo ordenamiento, al INDEVAL le fue encomendado "Incrementar la seguridad física y jurídica del mercado bursátil, agilizar el ejercicio de los derechos patrimoniales de los inversionistas y obtener exactitud en las transacciones del mercado especulativo". (Labariega: 101).

Mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 24 de febrero de 1978, se estableció *Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública,* para obtener recursos mediante la celebración de apuestas deportivas. (Presidencia de la República, 1982, *Manual*…Volumen 3: 17, 49; Saldaña Espinoza, en *Revista de Administración Pública*: 110).

En 1980 se creó el *Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas*, como organismo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con la encomienda

de brindar apoyo en materia de capacitación, asesoría y consultoría técnica; realizar estudios e investigaciones fiscales; informar y difundir todo lo relacionado con la fiscalización; además de participar como secretario técnico de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y de los grupos de trabajo emanados del propio Sistema Nacional (Pérez Torres, Javier, *Mensaje de Bienvenida del Director*, www.indetec.gob.mx...).

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

El 20 de septiembre de 1978 se instituye *Acciones Bursátiles Somex, S.A.* para actuar como intermediaria en operaciones con valores en los términos de la Ley del Mercado de Valores, entre otras atribuciones.

Como sociedad mercantil de participación estatal mayoritaria se constituyó en 1977 la *Inmobiliaria Bancen, S.A.* cambiando su denominación por *"Bancen, S.A. de C.V".* al modificarse sus estatutos en 1978.

En 1979 surge el *Banco Mexicano Somex, S.A.,* al fusionarse el Banco Mexicano, S.A. con los Bancos Mexicano de Colima, de Occidente, de Puebla, de Toluca, del Centro, del Golfo, del Noreste, del Norte, del Sur y Somex, S.A.

El 31 de diciembre de 1979 se estableció, mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación,* el *Banco Nacional Pesquero y Portuario, S.A.* (BANPESCA).

Por escritura pública del 19 de agosto de 1980 se acordó la fusión, reforma de escritura constitutiva y compulsa total de estatutos del *Banco Internacional, S.A., Institución de Banca Múltiple.*

En diciembre de 1979 se modifica la razón social del Centro Nacional de Capacitación por el de *Instituto Nacional de Capacitación del Sector Agropecuario, A.C.* (INCA-RURAL). (Presidencia de la República, 1982, *Manual*...Volumen 3: 65, 115, 159, 171, 233, 305).

Fideicomisos

En el periodo que nos ocupa se establecieron los siguientes fideicomisos: *Fideicomiso para Administrar las Reservas de Pensiones Constituidas por el Instituto Mexicano de Investigaciones Tecnológicas, A.C.*, mediante contrato del 27 de julio de 1979.

Fondo de Fomento y Apoyo a la Agroindustria, el 28 de septiembre de 1978.

Fondo Nacional de Estudios de Preinversión (constituido por contrato del 2 de junio de 1977), cuya denominación se modificó por la de *Fondo Nacional de Estudios y Proyectos* (FONEP) el 26 de junio de 1978.

Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDEC), con el Gobierno como principal agente económico (Acuerdo del 17 de marzo de 1980; Presidencia de la República, 1982, *Manual*…Volumen 3*:* 357, 433, 487, 493).

Acciones Bursátiles SOMEX, que permaneció en manos del Estado hasta 1988 (Ortiz, (http://books.google).

Arrendadora Banobras, S.A. de C.V., Organización Auxiliar de Crédito (1983), constituida para el apoyo financiero de los gobiernos federal, estatal y municipal, y empresas relacionadas con los sectores de desarrollo urbano, servicios públicos, ecología, comunicaciones, transportes e industria de la construcción (Arrendadora Banobras: http://amaf.org.mx/Paginas/Socios).

Arrendadora Internacional, S.A. de C.V., Organización Auxiliar de Crédito, establecida el 20 de diciembre de 1983, mediante concesión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para realizar operaciones previstas en el Artículo 24 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1999) http://www.apartados. hacienda.gob.mx/diario_oficial/documentos/archivos_shcp_dof/acuerdos/1999/a_990728. html).

Sector Programación y Presupuesto

Organismos Descentralizados

Por Decreto Presidencial, en marzo de 1979 se constituyó el *Instituto Nacional de Investigaciones sobre Recursos Bióticos,* antes Asociación Civil (Presidencia de la República, 1982, *Manual*…Volumen 4: 57).

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

Para atender con recursos humanos calificados y asistencia técnica a las industrias del calzado, joyería y vestido, se creó el *Centro de Investigación y Asistencia en Tecnología y Diseño del Estado de Jalisco, A.C.* el 24 de diciembre de 1976.

En respuesta a los requerimientos de apoyo técnico y tecnológico en la rama metalmecánica surgió el *Centro de Investigación y Asistencia Técnica del Estado de Querétaro, A.C.*, el 9 de noviembre de 1978.

De manera similar, mediante acta notarial del 27 de septiembre de 1978, se fundó el *Centro Mexicano de Desarrollo e Investigación Farmacéutica, A.C.* para el máximo aprovechamiento de la capacidad industrial, farmacéutica y química.

Para realizar investigación aplicada y desarrollo experimental que contribuyan al desarrollo tecnológico del país, se estableció, en 1977, el *Instituto Mexicano de Investigaciones en Manufacturas Metalmecánicas, A.C.* (Presidencia de la República, 1982, *Manual…*Volumen 4: 85, 91, 117, 129).

Sector Patrimonio y Fomento Industrial 1982

Organismos Descentralizados

Uranio Mexicano (URAMEX) se crea el 26 de enero de 1979 (*Diario Oficial de la Federación)* como agente exclusivo del Estado para explorar, explotar, beneficiar y comercializar minerales radiactivos, conforme a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 constitucional en la materia (Presidencia de la República, 1982; *Manual…*Volumen 5: 153*)*. La Ley Nuclear, aprobada el 16 de noviembre de 1978, dividió en tres organismos al Instituto Nacional de Energía Nuclear, uno de los cuales fue *Uranio Mexicano* (URAMEX), además del *Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares* (ININ) y la *Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguarda* (CNSNS), cuyo cierre se decretó al aprobarse la Nueva Ley de Energía Nuclear de diciembre de 1984 (Delfín Loya, Arturo, s/f, http://www.suti..org.mx/).

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

Mediante acta del 9 de mayo de 1979 se creó la sociedad anónima denominada *Grafito de México,* para atender la demanda de grafito cristalino importado todo por la industria nacional.

Barita de Sonora, S.A. se constituyó el 16 de julio de 1979, para llevar a cabo la exploración, desarrollo y explotación de toda clase de yacimientos minerales.

Por Acuerdo del 16 de octubre de 1979 se autorizó al Fideicomiso Minerales no Metálicos Mexicanos adquirir una planta productora de ladrillo aparente, y su correspondiente rehabilitación, surgió así *Cerámicas y Ladrillos, S.A.* para satisfacer a la creciente demanda de este insumo básico en la industria de la construcción.

En noviembre de 1979 se constituyó la empresa del Estado denominada *Compañía Naviera Mineral del Golfo, S.A.* (NAVIMIN), para participar en la transportación marítima de cargas.

Para atender el problema de vivienda de los obreros y empleados de la región, en particular de los trabajadores de Minera Carbonífera Río Escondido, S.A., se constituyó la *Inmobiliaria y Constructora Río Escondido de Coahuila, S.A.* (Presidencia de la República, 1982, *Manual…*Volumen 5*:* 153, 199, 209, 293, 331, 339).

Entre las productoras más importantes de maquinaria y equipo para diversas actividades destaca *Clemex, S.A.* (parte del grupo SIDERMEX vendida al grupo ARZAC en 1991), que opera en cinco diferentes clases industriales dedicadas a la fabricación de maquinaria y equipo para las industrias siderúrgica, eléctrica, cementera, petrolera, petroquímica y azucarera. (Huerta, *et. al.* 2001: 200). La empresa aparece en el *Registro de la Administración Pública Federal Paraestatal* (*Diario Oficial de la Federación* del 15 de noviembre de 1982). En *Decretos de Desincorporación de Entidades Paraestatales 1982-1988* se incluye a Clemex Ingeniería, S.A.

La Compañía Fundidora de Monterrey nace con el siglo XX y para 1901 ya reporta importantes ganancias. La crisis mundial y la Revolución Mexicana tuvieron un impacto negativo; sin embargo, para 1929 experimenta una recuperación importante. En los años cincuenta se trazan líneas de expansión, sin embargo problemas económicos en los años setenta, derivados en devaluaciones y restricciones de mercado, colocaron a la empresa al borde de la quiebra. En 1978 se inició el proceso de integración de SIDERMEX con una sola dirección para las empresas Altos Hornos de México, S.A., Fundidora de Monterrey, S.A. y Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas, ("Fundidora Monterrey", http://.iea.gob.mx/efemerides/efemerides/biogra/fundido.html)

Astilleros Unidos de Mazatlán, S.A. de C.V. entra en operación en el año de 1981 (Astilleros Unidos de Mazatlán, S.A. de C.V., www.bibliojuridica.org/libros/4/1683/8.pdf).

Cabe hacer un paréntesis respecto a los astilleros paraestatales cuya demanda no estaba cubierta suficientemente por la iniciativa privada, debido a la magnitud y riesgo de las inversiones, los plazos de maduración y su escaso rendimiento financiero. Por consiguiente, en las *Perspectivas de desarrollo para la industria naval 1982-1992* se planteó "…la participación del Estado en la industria naval, estructurando las actividades de construcción y reparación de astilleros de manera racional, congruente y eficiente [en esta] rama que tiene como objetivo principal participar dinámicamente en el sector industrial sustitutivo de importaciones". Para tal efecto, en la siguiente administración entrarían en operación, entre otros los *Astilleros de Veracruz* (1961), *Rodríguez* (1967) *Unidos* (1974) y *Unidos de Ensenada*. (Astilleros Unidos de Mazatlán, S.A. de C.V., www.bibliojuridica.org/libros/4/1683/8.pdf).

Sector Comercio

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

La *Impulsora del Pequeño Comercio, S.A. de C.V.* fue creada por Acuerdo Presidencial, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 24 de mayo de 1977, para mejorar el abasto, distribución y venta de productos básicos al mayoreo y de consumo popular. (Presidencia de la República, 1982, *Manual*… Volumen 6: 233; Velazco: 38-39; Robles, 2009: 82).

Sector Agricultura y Recursos Hidráulicos

Organismos Descentralizados

Para el análisis permanente de la estructura agraria de México y actuar como consultor especializado de la Administración Pública Federal, se estableció el *Centro Nacional de Investigaciones Agrarias* (Decreto del 15 de enero de 1980). Entre las consideraciones señaladas con tal propósito estuvieron:

> que los resultados de la investigación de organismos de carácter científico constituyen elementos útiles en la definición de políticas, planes y programas que el Estado desarrolla en beneficio del sector rural.
>
> Para ello, es de toda importancia que se mantenga al nuevo organismo descentralizado, *alejado de presiones políticas* que lo distraigan del objeto para el que fue creado, y siga por tanto lineamientos de trabajo que se ajusten a verdaderos criterios académicos (Ruiz Massieu, s/f: 538-541).

La *Promotora del Maguey y del Nopal,* fue creada con objeto de ampliar las investigaciones para el óptimo aprovechamiento de estos recursos, además de hacer estudios e implementar programas y proyectos para el desarrollo económico y social de la población dependiente de esas actividades (Decreto del 30 de junio de 1980).

El *Colegio de Posgraduados*, institución de enseñanza e investigación en ciencias agrícolas, (no incluido en el *Registro de la Administración Pública Paraestatal* (*Diario Oficial de la Federación* del 15 de noviembre de 1982), se transformó en organismo descentralizado por Decreto del 4 de enero de 1970 (Presidencia de la República, 1982, *Manual…*Volumen 7*:* 15, 25, 163).

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

Por Acuerdo Presidencial del 13 de enero de 1977 la empresa *Fomento Industrial Forestal, S.A. de C.V.* se agrupó dentro del Sector Agropecuario y Forestal, para realizar programas en beneficio primordial de los ejidatarios, comuneros y hombres del campo.

En 1977 se amplían las funciones de la *Promotora Nacional para la Producción de Granos Alimenticios, S. de R.L.I.P. y C.V.* (*Diario Oficial de la Federación* del 6 de julio de 1977), empresa no incluida en el *Registro de la Administración Pública Paraestatal,* (*Diario Oficial de la Federación* del 15 de noviembre de 1982). (Presidencia de la República, 1982, *Manual…,* Volumen 7: 193, 265, 281, 301).

Insecticidas y Fertilizantes Mexicanos, S.A. de C.V. se constituye el 19 de enero de 1979 como Sociedad Mercantil, para garantizar los agroinsumos que no podría cumplir *Insecticidas y Fertilizantes Ejidales Mexicanos,* ya liquidada.

Por Acuerdo Presidencial del 28 de agosto de 1980 el *Fideicomiso del Limón* se transformó en la *Beneficiadora de Frutas Cítricas y Tropicales de Colima, S.A. de C.V.,* para favorecer a los agricultores e industriales y fortalecer la economía nacional.

Empresas de Participación Estatal Minoritaria

Constituida en 1976, *Mezcal Santiago, S.A.* inició operaciones el 17 de junio de 1977, después de liquidarse la fábrica de propiedad particular, con objeto de proporcionar una fuente de trabajo a ejidatarios. (Presidencia de la República, 1982, *Manual...,* Volumen 7: 405).

Fideicomisos

Por Acuerdo Presidencial del 18 de enero de 1978 se autorizó la constitución del *Fideicomiso para el Desarrollo de la Zona Henequenera* del país.

El fideicomiso *Capacitación Forestal Campesina*, fue creado mediante contrato del 3 de diciembre de 1976, para coadyuvar a la explotación racional y científica de los bosques (Presidencia de la República, 1982, *Manual...,* Volumen 7: 447).

Asimismo, se estableció el *Fideicomiso para la Industrialización, Beneficio y Comercialización del Hule Natural,* como resultado del Acuerdo publicado el 19 de abril de 1978. (Presidencia de la República, 1982, *Manual…,* Volumen 7: 431, 447, 483).

En cuanto a la actividad azucarera, encontramos un conjunto de entidades no registradas en el *Manual de Organización de la Administración Pública Paraestatal 1982.* Tal es el caso de la United Sugar Company, S.A. (establecida en 1905 y reconstituida en 1917) que se convierte en *Compañía Azucarera de los Mochis, S.A.*, adquirida al año siguiente por el Grupo Sáenz, el que posteriormente la entrega a la Comisión Nacional de la Industria Azucarera en 1977 (Romero: 9, http://www.abphe.org...). La *Azucarera de la Chontalpa, S.A.* fue adquirida por la Comisión Nacional de la Industria Azucarera (CONIA) el 11 de junio de 1978. De conformidad a la *Clasificación de la empresa pública de acuerdo a su forma de incorporación al* sector, también se incorporan a la CONIA la *Compañía Azucarera del Istmo, S.A.* (1977); *Rosales* (1978); y *Puruarán* (1980). FINAZA adquiere los *Ingenios de Puga* (1977); *de Mahuixtlán* (1979); *el Higo* (1979); *La Concepción* (1979); de *Casasano La Abeja* (1980); *Nueva Zelandia* (1979); *La Gloria* (1980); *Tala* (1979); *Calipam*; *López Mateos* (1971); *El Potrero* (1974); *San Miguelito* (1980). La Comisión Nacional de la Industria Azucarera incorpora al *Ingenio El Modelo* (1978); *La Purísima* (1978); *Independencia* (1978); *Oacalco* (1978) y *Pujiltic* (1979). El *Ingenio La Primavera* (1978), inaugurado en 1893. El *Ingenio Nueva Zelandia* (1982) inició operaciones en 1943 y se clausuró en 1985. En 1980 fue establecido el *Ingenio Plan de San Luis Potosí.* Otros ingenios azucareros surgieron, tales como el *Ingenio Bellavista* cuyas operaciones iniciaron en 1910, en el Estado

de Jalisco (Compañía Azucarera Ingenio Bellavista, S.A. de C.V., (http:www.caibsa.com/), transformándose posteriormente en la *Compañía Azucarera Bellavista, S.A.,* el 26 abril de 1979 (http://bibliojurídica.org/libros/3/1190/9.pdf), como empresa de participación estatal mayoritaria.

Sector Comunicaciones y Transportes

Organismos Descentralizados

Para coordinar el transporte de carga en tránsito interoceánico entre los puertos de Coatzacoalcos, Veracruz y Salina Cruz, Oaxaca, fue creado el *Servicio Multimodal Transístmico,* también conocido como "Alfa-Omega", mediante Decreto Presidencial del 17 de enero de 1980. (Presidencia de la República, 1982, *Manual…,* Volumen 8*:* 55; Foro Ética Hoy, 2006: http://foro. Eticahoy.com/2000).

En 1981 se revocaron las concesiones a particulares para prestar el servicio de transporte urbano de pasajeros en autobuses. Por Decreto Presidencial, en 1982 surge *Autotransportes Urbanos de Pasajeros Ruta 100,* para el servicio en el Distrito Federal y zonas conurbadas. (Secretaría de Transportes y Vialidad, Ciudad de México, http://www.setravi.df.gob.mx).

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

El 21 de febrero de 1978 se crea *Teléfonos del Noroeste, S.A. de C.V.,* rescatando la concesión otorgada en 1928 a la Compañía Eléctrica y Telefónica Fronteriza, S.A. en el estado de Baja California y noroeste de Sonora, por no garantizar un buen servicio (Presidencia de la República, 1982, *Manual…,* Volumen 8: 275).

Empresas de Participación Estatal Minoritaria

La *Empresa Mexicana de Transporte Multimodal, S.A. de C.V.* se constituye el 22 de octubre de 1979, incorporándose como accionistas, centrales de servicios de carga. (Presidencia de la República, 1982, *Manual…,* Volumen 8*:* 325).

Sector Asentamientos Humanos y Obras Públicas

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

A la *Urbanizadora de Tijuana, S.A.* se le encomendaron, entre otras atribuciones, comprar, adquirir, construir o edificar, traspasar toda clase de fincas, inmuebles y terrenos urbanos, así como urbanizar y fraccionar terrenos. (Presidencia de la República, 1981, *Manual…,* Volumen 9: 51).

Fideicomisos

Los *Fideicomisos de Parques y Ciudades Industriales*, integrados al Programa Nacional de Desarrollo Urbano Industrial, se establecieron en: Morelia, Mich. (1976), León, Gto. (1978), Xicoténcatl, Tlax. (1978), Torreón, Coah. (1978), Matamoros, Tamps. (1979), Iguala, Gro. (1979), Salto, Coah. (1980) y San Juan del Río, Qro. (1980). (Presidencia de la República, 1981, *Manual…,* Volumen 9: 163).

Sector Educación Pública

Organismos Descentralizados

El *Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud* (CREA) surge mediante Decreto del 30 de noviembre de 1977, en lugar del *Instituto Nacional de la Juventud Mexicana*, para fomentar el desarrollo integral de los jóvenes e incorporarlos a los procesos sociales del país (Facultad de Educación Física y Ciencias del Deporte (http://www.fefcd.uach.mx/leyes.htm).

El *Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica* fue constituido, por Decreto Presidencial del 29 de diciembre de 1978, para vincular y atender las necesidades del aparato productivo de bienes y servicios.

Por Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de febrero de 1980, se confirió al órgano administrativo desconcentrado *Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos* el carácter de organismo público descentralizado, para que las funciones operativas de edición e impresión respondieran a las necesidades del momento (http://www.orden juridico.gob.mx/Federal...).

En febrero de 1980 fue establecido el *Consejo de Apoyo para Estudios en Provincia*, fomentando el arraigo de los estudiantes a sus lugares de origen y vincularlos a las actividades productivas.

Mediante Decreto Presidencial del 3 de septiembre de 1980, se creó el *Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social* para realizar, con mayor margen de aprovechamiento y eficacia, labores de investigación y preparación de investigadores.

Por Decreto Presidencial de septiembre de 1981 se fundó el *Instituto Nacional para la Educación de los Adultos*, para brindarles servicios de alfabetización y educación a niveles de primaria y secundaria.

Para atender y canalizar los esfuerzos del Gobierno Federal por preservar y divulgar la cultura y afirmar la identidad nacional, se creó el *Instituto de Investigaciones Dr. José*

María Luis Mora, mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de septiembre de 1981. (Presidencia de la República, 1981, *Manual…,* Volumen 10: 39, 69, 85, 109, 127, 135, 139).

Las *Universiadas* correspondientes al año de 1979 se realizaron en México, y con tal motivo se constituyó el *Comité Organizador de los X Juegos Universitarios Mundiales* (Alcoba, s/f: 98).

Empresas de participación estatal y asociaciones civiles

El *Colegio de Michoacán, A.C., se constituyó el 15 de enero de 1979*, con objeto de realizar y difundir investigaciones, así como desarrollar programas de docencia a nivel universitario en el área de las ciencias sociales.

A efecto de coadyuvar en el desarrollo de la entidad, el 21 de julio de 1979 se creó la Asociación Civil denominada *Centro de Investigaciones de Quintana Roo, A.C.*, para realizar estudios y capacitación.

Mediante Acuerdo de la Secretaría de Programación y Presupuesto (*Diario Oficial de la Federación* del 22 de agosto de 1979), se autorizó la participación estatal en la Asociación Civil que se denominó *Centro de Investigación Científica Ing. Jorge L. Tamayo, A.C.*

A petición del Organismo Internacional Centro Regional de Construcciones Escolares para América Latina y el Caribe se instituyó CONESCAL, A.C., como centro nacional con vocación multilateral, mediante Acuerdo publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 22 de julio de 1981.

Por la importancia del diseño de modelos mexicanos de material didáctico conforme a los programas y sistemas educativos del país, el 22 de octubre de 1981, el Gobierno resolvió participar en la Sociedad Mercantil denominada *Educal, S.A. de C.V.*

Para impulsar el desarrollo en tecnología de alimentos y desarrollo socioeconómico, el Gobierno Federal autoriza la participación estatal en la Asociación Civil denominada *Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C.,* mediante el Acuerdo del 22 de noviembre de 1981. (Presidencia de la República, 1981, *Manual…,* Volumen 10: 165, 167, 179, 181, 191, 193, 203).

Fideicomisos

El *Diario Oficial de la Federación* de fecha 30 de marzo de 1981 dio a conocer la constitución del *Fondo Nacional para el Servicio Social de Estudiantes de Instituciones de Educación Superior*.

Mediante Acuerdo del 14 de julio de 1981 (*Diario Oficial de la Federación*), se estableció el *Fondo de la Amistad México-Japón*, con el objeto de difundir las culturas de esos países y financiar estudios al respecto. (Presidencia de la República, 1981, *Manual…,* Volumen 10: 263, 283).

Sector Salubridad y Asistencia

Organismos Descentralizados

El *Instituto Mexicano de Psiquiatría* fue creado (*Diario Oficial de la Federación* del 26 de diciembre de 1979) en sustitución del Centro Mexicano de Estudios en Salud Mental, establecido el 15 de junio de 1978 (Presidencia de la República, 1982, *Manual…,* Volumen 11: 73) para la investigación científica, la formación de investigadores, el adiestramiento y asesoría a las instituciones públicas y privadas (Fuente de la, 1988: 1, http://www.inprf-cd.org.mx.).

Por Decreto Presidencial, publicado el 14 de enero de 1982, se crea el *Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias*, en lugar del desconcentrado *Instituto Nacional de Enfermedades Pulmonares* (http:www.iner.salud.gob.mx/contenidos/Historia).

Al extenderse a otros campos las funciones del Hospital de Enfermedades de la Nutrición, principalmente vinculados con la nutrición del pueblo, se modificó su denominación por la de *Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán*, mediante Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de noviembre de 1981 (Instituto Nacional de Ciencias Médicas… (http://www.innsz.mx).

Por Decreto Presidencial del 22 de agosto de 1979, se le encomendó al *Instituto Nacional de la Senectud* (INSEN) la atención y protección de las personas de 60 años y más. Enfocándose esencialmente al aspecto médico-asistencial (http://es. wikipedia. org/wiki/Instituto_Nacional_de_las_Personas_Adultas_Mayores).

En septiembre de 1977 se instituyó por Decreto el *Patronato Nacional de Promotores Voluntarios* y las *Unidades de Promoción Voluntaria* en cada dependencia gubernamental. Éstos tuvieron por objeto promover la organización y participación de la sociedad para que coadyuvase en la protección y superación de los grupos vulnerables (Voluntariado Nacional: http://www.voluntariado.salud.gob.mx).

Sector Trabajo y Previsión Social

Fideicomisos

Para incorporar a los trabajadores organizados y sus familias a la corriente turística nacional, facilitándoles el uso de instalaciones de recreación, cultura y descanso apropiados, se formalizó mediante contrato del 19 de febrero de 1980 el *Fideicomiso para el Turismo Obrero*.

El *Fondo de Garantía y Descuento para las Sociedades Cooperativas* se constituyó para atender la falta de apoyo crediticio al sistema cooperativo, mediante contrato celebrado el 6 de marzo de 1980 entre el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México. Lo anterior. (Presidencia de la República, 1981, *Manual…,* Volumen 12: 83, 125).

Sector Reforma Agraria

Organismos Descentralizados

Por Decreto del 26 de marzo de 1979 se redefine el objeto y se reestructura la *Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra* (CORETT) establecida por Decreto Presidencial del 6 de noviembre de 1974. (Presidencia de la República, 1981, *Manual…,* Volumen 13: 17).

Fideicomisos

El *Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México* se estableció conforme al Acuerdo Presidencial del 29 de febrero de 1980, para adquirir, conservar y divulgar los documentos relativos al Movimiento Agrario Mexicano. (Presidencia de la República, 1981, *Manual…,* Volumen 13: 57).

Sector Turismo

Fideicomisos

En 1978 se constituyó el *Fideicomiso Loreto,* en Baja California Sur, con el propósito de urbanizar y desarrollar turísticamente la zona, mediante contrato celebrado entre la Comisión para la Regularización de la Tierra (CORETT, FONATUR y NAFINSA).

Por acta constitutiva del 2 de junio de 1978 se estableció el *Fideicomiso San José del Cabo*, entregando CORETT y BANOBRAS terrenos expropiados con tal propósito, y NAFINSA un crédito a ejecutar por FONATUR. (Presidencia de la República, 1982, *Manual…,* Volumen 14: 163 y 165).

Sector Pesca

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

Productos Pesqueros de Guerrero, S.A. de C.V. se crea el 1º de diciembre de 1980, teniendo por objeto explotar en todas sus formas los recursos pesqueros y marinos, realizar estudios e investigaciones para su industrialización y fomentar su consumo.

El 6 de noviembre de 1980 se constituyó la empresa *Productora Nacional de Redes, S.A. de C.V.*, en coinversión con una empresa japonesa, el Banco Nacional Pesquero y Portuario, S.A. y Productos Pesqueros Mexicanos, S.A. de C.V.

Por Acuerdo del 27 de agosto de 1977, *Pesquera Matancitas, S.A.,* cuyas acciones fueron transferidas a *Productos Pesqueros Mexicanos, S.A. de C.V.,* cambió su denominación a *Productos Pesqueros de Matancitas, S.A. de C.V.*

Las acciones de Pesquera del Pacífico, S.A., constituida en 1937, las adquirió el Gobierno Federal en 1967, transfiriéndose en 1971 sus activos fijos a *Productos Pesqueros Mexicanos, S.A. de C.V.* En 1979 adopta la denominación de *Pesquera del Pacífico, S.A. de C.V.*

Según escritura pública del 16 de julio de 1979 se determina la denominación social, objetivo y domicilio de *Productos Pesqueros de Isla de Cedros, S.A. de C.V.,* antes Pesquera Cedros, S. de R.L. (1956), Pesquera Isla de Cedros, S. de R.L., Pesquera Isla de Cedros, S.A. (1963). Sus acciones y activos se aportan a *Productos Pesqueros Mexicanos, S.A. de C.V.* en 1971 y en 1976 se denomina *Productos Pesqueros Isla de Cedros, S.A. de C.V.;* transfiriéndose sus acciones a favor del Gobierno Federal por Decreto del 24 de julio de 1980 *(Diario Oficial de la Federación).*

Por escritura pública del 16 de julio de 1979 se determina la denominación, objeto, domicilio y duración de *Productos Pesqueros Atún-Mex, S.A. de C.V.* Entre sus antecedentes encontramos a Atún-Mex, S. de R.L. (1958); Atún-Mex, S.A. (1964); la aportación de las acciones e instalaciones de esta última a Productos Pesqueros Mexicanos, S.A. de C.V.; cambio de denominación de Atún-Mex, S.A. por la de *Productos Pesqueros Atún-Mex, S.A. de C.V.*

Productos Pesqueros de la Paz, S.A. de C.V. se constituyó en 1975. Posteriormente, en 1978 se determina su denominación, objeto, domicilio y duración. Por Decreto Presidencial del 24 de julio de 1980, se transfieran sus acciones a *Productos Pesqueros Mexicanos, S.A. de C.V.* en favor del Gobierno Federal.

Según escritura pública del 16 de julio de 1978 se determina la denominación social, objetivo, domicilio y duración de *Productos Pesqueros Peninsular, S.A. de C.V.,* cuyo antecedente es la Pesquera Peninsular, S. de R.L. (1948), transformada en Pesquera Peninsular, S.A. (1963). En 1967 el Gobierno Federal adquiere las acciones y activos fijos de Productos Pesqueros Peninsular, S.A. que se transfieren a *Productos Pesqueros Mexicanos S.A. de C.V.* en 1971. Posteriormente, en 1976 *Pesquera Peninsular, S.A.* cambia de denominación social a *Productos Peninsular, S.A. de C.V.* En 1979 se determina su denominación social, objetivo, domicilio y duración. En 1980 se dispone que las acciones y activos fijos de *Productos Pesqueros Peninsular, S.A. de C.V.* se

transfieran a favor del Gobierno Federal (Presidencia de la República, 1982 *Manual…,* Volumen 15: 131, 307, 337, 355, 371, 439).

Sector Distrito Federal

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

Mediante Acuerdo Presidencial, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de agosto de 1977, se autorizó participar en la empresa *Desarrollo Urbano del Valle de México, S.A. de C.V.* impulsando la zona mediante obras de regularización, construcción o remodelación de inmuebles.

Con objeto de apoyar las acciones del gobierno de la Ciudad de México en materia de planeación, promoción, construcción, operación y comercialización de instalaciones destinadas preferentemente a estacionamientos, unidades habitacionales, mercados, centros de abasto y centros sociales, se acordó la participación estatal en la empresa *Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V.* mediante Acuerdo del 18 de diciembre de 1979. (Presidencia de la República, 1982, *Manual…,* Volumen 16: 119 y 131).

Entidades Paraestatales No Sectorizadas

Organismos Descentralizados

Por Decreto Presidencial del 13 de enero de 1977 (*Diario Oficial de la Federación)* se estableció el *Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia*, organismo público descentralizado al fusionar el *Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia* (IMPI) con la *Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez* (IMAN). Entre sus atribuciones se le encomendó promover el desarrollo de la comunidad y apoyar la nutrición y las acciones de medicina preventiva dirigidas a la infancia, así como a las madres lactantes (Presidencia de la República, 1982, *Manual…,* Volumen 17: 69). (http://dif.sip.gob.mx/dif/).

Fideicomisos

Para apoyar a otras instituciones en la realización de actividades sociales y culturales, por Acuerdo Presidencial publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de enero de 1977, se crea el *Fondo Nacional para Actividades Sociales* (FONAPAS) (Presidencia de la República, 1982, *Manual…,* Volumen 17: 167).

Crisis del Nacionalismo Revolucionario

Los objetivos perseguidos por el gobierno federal en materia de política de empresa pública fueron corregir las ineficiencias y aprovechar plenamente las posibilidades

de estas entidades en la producción de bienes y servicios, y en la promoción, regulación y dirección del desarrollo económico y social (www.bibliojuridica.org/libros/4/1683/8.pdf).

Al finalizar su gestión sexenal el Presidente José López Portillo señalaría en su *Sexto Informe de Gobierno*, que la recesión económica se había acentuado a nivel mundial de 1977 en adelante. "Para cumplir nuestros planes sectoriales…teníamos que gastar y pedir prestado para comprar afuera lo que necesitábamos –maquinaria, equipos, insumos…" [Estábamos] en el camino de producir los bienes de capital [y de alimentos básicos] que [contribuyeran] a aumentar nuestra capacidad de autodeterminación".

"En 1981…la economía internacional entraría a la más grave y prolongada depresión desde la gran depresión…los precios de todas nuestras exportaciones seguirían cayendo con estrépito… las tasas de interés se [fijarían] tan altas como nunca en la historia, … el crédito se [restringiría] …las medidas proteccionistas se [perpetuarían] en los países industrializados".

"El golpe se recibió de lleno a partir de la caída del precio del petróleo". Después vino el efecto del golpe, en el incremento reciente de la deuda externa y los servicios correspondientes. "La deuda ascendió…a 76 mil millones de dólares, de la cual corresponde 80% al sector público y 20% al privado".

"Todos estos factores: altas tasas de interés afuera que arrastran a las de adentro; baja en el precio de las materias primas; exceso de importaciones; disminución de exportaciones; baja en el turismo externo; aumento del turismo nacional al extranjero; [adquisición de bienes inmuebles en el exterior], colocaron a nuestra economía en una situación súbita de particular vulnerabilidad".

"Apostar contra el peso se convirtió en el mejor de los negocios…un grupo de mexicanos…aconsejado y apoyado por los bancos privados…ha sacado más dinero del país, que los imperios que nos han explotado desde el principio de nuestra historia".

"Tenemos que detener la injusticia del proceso perverso: fuga de capitales-devaluación-inflación que daña a todos. Estas son nuestras prioridades críticas".

Para responder a ellas se expidieron en consecuencia dos decretos: uno que *nacionaliza los bancos privados*, y otro que establece *el control generalizado de cambios*.

En suma, siguiendo a Lorenzo Meyer (en El Colegio de México, 2000: 897), la "visión neokeynesiana" dominante de la economía durante la administración de López Portillo fue el uso del gasto público para inducir la expansión del mercado interno. Con base en el petróleo se expandió vigorosamente el papel económico del Estado. La inversión pública pasó del 32% que era al principiar los años setenta a 43% diez años más tarde.

En contrapartida, el déficit fiscal, de representar el 2.3% del PIB en 1971, saltó al 9.3% en 1975 para llegar finalmente al 19% en 1982. *Las empresas paraestatales que eran 760 al final del gobierno de Echeverría en 1982 superaron sin dificultad la marca de las mil.*

Entre ellas se encontró ni más ni menos que todo el sistema bancario, al que nacionalizó en 1982 como una respuesta política desesperada a la crisis económica de ese año, pues la Presidencia acusó a los banqueros de haber sido el instrumento para producir la fuga masiva de dólares que finalmente había echado por tierra la promesa central de López Portillo [a saber]: *"con el petróleo, el problema al que se enfrentaría México, sería el de administrar la abundancia".* (Las cursivas son mías).

En fecha reciente, Meyer (en Aristegui y Trabulsi, 2009: 228) retoma el tema señalando que:

> …la crisis económica de 1982 es el fin no sólo de un modelo económico, sino de una visión de México que tenía tanto la clase política como la élite en el poder en general. Cuando llega esa crisis al final del sexenio de José López Portillo, se cierra un modelo económico que tenía como meta, a un plazo entre mediano y lejano, hacer de nuestro país una sociedad basada en su propio mercado interno, en su industria; *una modernización que se nutrió de la visión nacionalista que tenía la clase política mexicana a partir de Lázaro Cárdenas y de la segunda posguerra mundial*. Era una visión en la que había algo de seguridad, de confianza en ese grupo político que no se ponía a pensar cómo sustituir el sistema autoritario en el que estaba montado, sino que *creía posible que con el desarrollo económico se fuera arreglando sobre la marcha, sin muchas crisis, el problema político central de tener un sistema formal democrático y un sistema real autoritario.* Pero en 1982 ese éxito se desvanece.

Mitos y realidades

Como indica Ignacio Pichardo Pagaza: "El crecimiento del sector público en México fue muy rápido. En 1946 existían 150 unidades paraestatales, organismos descentralizados, empresas, fondos y fideicomisos; y en 1982 su número ascendió a 956. "*Hasta el año de 1984… experimentó una expansión constante, casi explosiva".* (Pichardo Pagaza, 2002: 194).

Por su parte, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (s/f: 111-112) señalaba lo siguiente:

> Al inicio de la presente Administración [del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado], el sector público paraestatal estaba conformado formalmente por 1,155 entidades, de las cuales 103 eran organismos descentralizados, 754

> empresas de participación estatal mayoritaria, 75 de participación minoritaria y 223 fideicomisos públicos.
>
> Durante el período diciembre de 1982-septiembre de 1988, fueron creadas otras 61 entidades paraestatales, siendo 17 organismos descentralizados, 31 empresas de participación estatal mayoritaria, 6 de participación minoritaria y 7 fideicomisos públicos.
>
> De estas 1,216 entidades, al 30 de septiembre de 1988 se [habían] sujetado 724 a procesos de liquidación, extinción, transferencia o venta.

En el año de 1993 Jacques Rogozinski había publicado su libro *La Privatización de Empresas Paraestatales* para:

> […] dar a conocer con detalle las peculiaridades de uno de los instrumentos de política económica que forman parte del programa de modernización económica que ha emprendido el Presidente Salinas de Gortari: la desincorporación de entidades paraestatales, fundamentalmente en lo que se refiere al proceso de enajenación de empresas, activos y unidades industriales.
>
> [En su obra, el autor citado] expone de manera concisa la formación del sector paraestatal mexicano, con el objeto de dar a conocer cómo se fue integrando un Estado amplio y disperso que llegó a estar compuesto por 1,155 entidades paraestatales. (Rogozinski, Jacques, 1993: 7, 33-34).

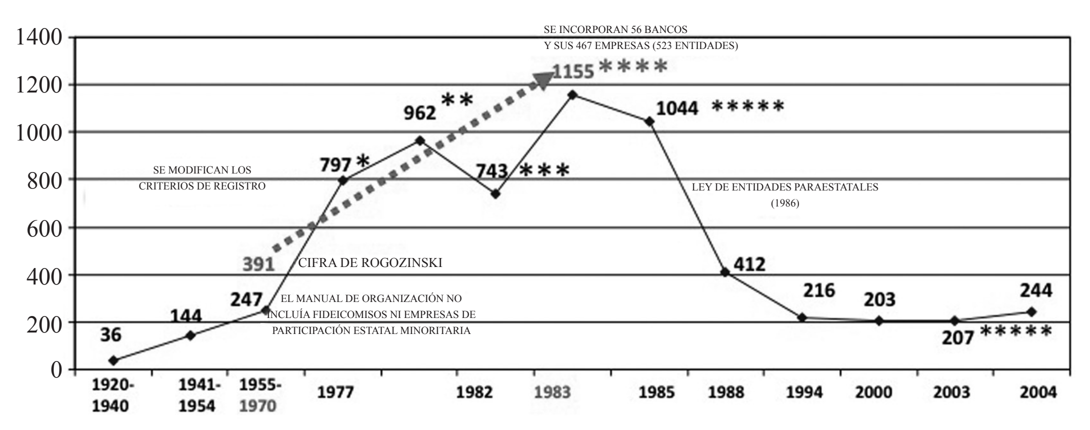
Ricardo Uvalle Berrones (1998: 62), expone que *"…con la nacionalización de la Banca (56 instituciones bancarias), más las empresas que de ellas dependen",* se agregan a las empresas ya existentes que suman a fines de 1982, la cantidad de 1,155 entidades públicas… (Las cursivas son mías).

Alejandro Carrillo Castro habrá de poner en claro, en su estudio *Mitos y realidades de la administración pública paraestatal en México, la manera* como se llega a la cifra de 1,155 entidades (ver gráfica en la página siguiente).

> Así se advierte que en el *Registro de la Administración Pública Paraestatal* (*Diario Oficial de la Federación* del 13 de enero de 1977), *el número de entidades paraestatales sujetas a control era de* **797**.
>
> El *Registro* publicado el 15 de noviembre de 1982 consigna una cifra de **849** entidades (de las cuales 106 se encontraban en proceso de desincorporación, para resultar en **743**).
>
> A principios de 1983 se incorporaron al *Registro de Entidades Paraestatales* 56 bancos nacionalizados y sus *467 empresas*, que suman una cantidad de **512** entidades.

La adición de esa última cifra (512) a las 849 del *Registro* de 1982, dan una cantidad de **1361** entidades. A esta cifra habrá que restar 206 por liquidaciones, fusiones y correcciones, para dar un total de **1,155** entidades.

EVOLUCIÓN REAL DEL NÚMERO DE ENTIDADES PARAESTATALES DE 1920 A 2004



* SE INICIA LA PUBLICACIÓN DEL REGISTRO DE ENTIDADES POR LA NUEVA SPP.

** ACUERDO DE SECTORIZACIÓN DEL 3 DE SEPTIEMBRE DE 1982.

*** ÚLTIMO REGISTRO DEL GOBIERNO DE JOSÉ LÓPEZ PORTILLO [MÁS 106 **EN PROCESO DE LIQUIDACIÓN**, UN TOTAL DE 849].

**** PRIMER REGISTRO DEL GOBIERNO DE MIGUEL DE LA MADRID (INCLUYE LOS 56 BANCOS NACIONALIZADOS Y SUS 467 EMPRESAS, EN TOTAL 523) LO QUE DA LA CIFRA DE 1155.

***** DIAGNÓSTICO DE LA APF CENTRALIZADA ORIENTADO A IMPLEMENTAR UNA REINGENIERÍA DE PUESTOS, FUNCIONES Y COMPENSACIONES DENTRO DEL MARCO DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA. SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. 28 DE MAYO DE 2004.

Fuente: Alejandro Carrillo Castro, *Mitos y Realidades de la Administración Pública Paraestatal en México*. S.F., Mimeo, INAP

Bibliografía

Alatriste Jr., Sealtiel (1963), "La estructura del control externo de los organismos descentralizados", en *El Economista Mexicano.* Vol. III, No. 5, México, Colegio de Economistas de México, A.C.

Aristegui, Carmen y Trabulsi, Ricardo (2009), *Transición. Conversaciones y retratos de lo que se hizo y se dejó de hacer por la democracia en México.* México, Editorial Grijalbo.

Auditoría Superior de la Federación-Cámara de Diputados, LIX Legislatura (s/f), *1824-2004: 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México*. México, Auditoría Superior de la Federación.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVI Legislatura (1997), "Los Gobernantes de México", en *Documentos para la Historia I,* México, Gran Comisión

de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Dirección General de Crónica Parlamentaria.

Campero Villalpando, Héctor Horacio (s/f), “Los Principios Básicos del Constitucionalismo y el Derecho Constitucional Económico Mexicano”, en H. Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, *Revista Jurídica,* Cuarta Época, Órgano de Información Jurídica, Académica y Legislativa del Poder Judicial del Estado de Morelos, No. 2.

Cárdenas, Lázaro (1934), “Discurso del Gral. Lázaro Cárdenas, al protestar como Presidente de la República ante el Congreso de la Unión, el 30 de noviembre de 1934”.

Carrillo Castro, Alejandro (s/f), *Mitos y realidades de la administración pública paraestatal.* Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, mimeo.

Comisión de Administración Pública (s/f), *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana*. Documento publicado posteriormente, (con el mismo título) por la Coordinación General de Estudios Administrativos, de la Presidencia de la República, Comisión de Administración Pública 1967, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos.

Granados Roldán, Otto (1988), “Estado y rectoría del desarrollo en México; Una perspectiva política”, en Fondo de Cultura Económica (1988), *México: setenta y cinco años de Revolución, I. Desarrollo económico, 1.* México, Fondo de Cultura Económica.

IEPES (1976), *Propuesta de Programa de Gobierno 1976-1982.* México, IEPES.

Madrid, Miguel de la (2000), “Comentario” al Artículo 25 constitucional, en Carbonell, Miguel, (Coordinador), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada,* Tomo I, 15ª. edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Méndez, José Luis (2009), “La política industrial: ¿Beneficios corporativos o fortalecimiento económico nacional?, en Bizberg, Ilán y Meyer, Lorenzo (2009), *Una historia contemporánea de México: Las políticas.* México, Editorial Océano.

Meyer, Lorenzo (2000), “La institucionalización del nuevo régimen”, en El Colegio de México, *Historia general de México*, Versión 2000*,* Fondo de Cultura Económica.

------- “De la estabilidad al cambio”, en el Colegio de México, *Historia general de México,* Versión 2000*,* Fondo de Cultura Económica.

------- Entrevista a Lorenzo Meyer realizada por Carmen Aristegui. En Aristegui, Carmen y Trabulsi, Ricardo (2009), *Transición. Conversaciones y retratos de lo que se hizo y se dejó de hacer por la democracia en México,* México, Editorial Grijalbo.

Novelo, Victoria y García, Ariel (1987), “La tortilla: Alimento, trabajo y tecnología”, en Universidad Nacional Autónoma de México, *Complementos del Seminario de Problemas Científicos y Filosóficos,* 1, Nueva Época.

López Portillo, José, “Discurso de Toma de Posesión”, 1° de diciembre de 1976. En: *500 años de México en documentos*, www.biblioteca.tv/artman2/uploads71976a.pdf

Pichardo Pagaza, Ignacio (2002), *Introducción a la Nueva Administración Pública en México,* Volumen I, México, Instituto Nacional de Administración Pública, INAP.

Presidencia de la República (1977), *Base legal y lineamientos para el funcionamiento institucional y sectorial de la administración pública federal,* Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, Colección Lineamientos, No. 1.

------- (1982), *La administración pública del Estado federal mexicano. Libro Segundo, Programas específicos y sus lineamientos de acción.* Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, Colección Lineamientos, No. 7.

------- *Manual de Organización de la Administración Pública Paraestatal,* Volúmenes: *1. Sector Gobernación 1981*; *2. Sector Defensa Nacional 1982*; *3. Sector Hacienda y Crédito Público 1982*; *4. Sector Programación y Presupuesto 1982*; *5. Sector Patrimonio y Fomento Industrial 1982; 6. Sector Comercio, 1982; 7. Sector Agricultura y Recursos Hidráulicos 1982; 8. Sector Comunicaciones y Transportes 1982: 9. Sector Asentamientos Humanos y Obras Públicas 1981; 10. Sector Educación Pública 1982; 11. Sector Salubridad y Asistencia; 12. Sector Trabajo y Previsión Social 1982; 13. Sector Reforma Agraria 1982; 14. Sector Turismo 1982; 15. Sector Pesca 1982; 16. Sector Distrito Federal 1982; 17. Entidades Paraestatales No Sectorizadas 1982 IMSS, ISSSTE, DIF, INFONAVIT, UAM, UNAM y FONAPAS; SEPARATA.*

Rogozinski, Jacques (1993), *La privatización de empresas paraestatales,* México, Fondo de Cultura Económica.

Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa (1947), *Directorio del Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos 1947.* México, Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, Dirección Técnica de Organización Administrativa.

------- (1949), *Directorio del Gobierno Federal 1949,* México, Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, Dirección Técnica de Organización.

------- (1950) *Directorio del Gobierno Federal. Organismos descentralizados y empresas de participación estatal 1950.* México, Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Dirección Técnica de Organización.

------- (1951) *Directorio del Gobierno Federal. Organismos descentralizados y empresas de participación estatal 1950.* México, Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Dirección Técnica de Organización.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público-Secretaría de la Contraloría General de la Federación (1994), *Desincorporación de entidades paraestatales, Información básica de los procesos del 1º de diciembre de 1988 al 31 de diciembre de 1993*, México, Fondo de Cultura Económica.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación (s/f), *La empresa pública y la administración del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado.* México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Dirección General de Comunicación Social.

Secretaría de la Presidencia (s/f) *Actas. Comisión de Administración Pública 1965-1970,* México, Palacio Nacional, Secretaría de la Presidencia, Dirección de Estudios Administrativos, Centro de Documentación e Información.

------- (1974), *Manual de Organización del Gobierno Federal* Tomo II, *Organismos descentralizados y empresas de participación estatal.* México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos.

------- (1976), *México a través de los informes presidenciales,* Tomo 5*, "La Administración Pública",* Volumen *****,* México, Secretaría de la Presidencia.

------- Secretaría de Programación y Presupuesto (1982), "Registro de la Administración Pública Federal Paraestatal", en Instituto Nacional de Administración Pública (1984), *Revista de Administración Pública (RAP) Empresa Pública,* 59/60 julio-diciembre, 1984.

Secretaría del Patrimonio Nacional-Secretaría de la Presidencia (1976), *México a través de los informes presidenciales.* Tomo 6. *"El Sector Paraestatal",* México, Secretaría de la Presidencia

Silva Herzog, Jesús (1960), *Breve historia de la Revolución mexicana, **La etapa revolucionaria y la lucha de facciones*. México, Fondo de Cultura Económica.

Solís M., Leopoldo (1988), "Comportamiento de la economía mexicana a partir de 1910: Fases y características", en varios, *México: setenta y cinco años de Revolución I, Desarrollo Económico 2,* México, Fondo de Cultura Económica.

Suárez Dávila, Francisco (1988), "El Gobierno de la abundancia en el auge petrolero, la expansión de la deuda y la crisis de ambos (1976-1982), en Fondo de Cultura Económica (1988), *México: setenta y cinco años de Revolución I, Desarrollo Económico. 1,* México, Fondo de Cultura Económica.

Tucker, William P. (1958), *The Mexican Government Today*, Minneapolis, University of Minnesota.

Uvalle Berrones, Ricardo, (Coordinador) (2005), *Perfil contemporáneo de la administración pública*. México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

------- (1998), *La actividad económica del Estado mexicano. Relevancia del sector paraestatal,* México, Plaza y Valdés, S.A. de C.V.

Velasco Hernández, Ubaldo, "La empresa pública y su descentralización y desconcentración", en México, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal.*

Fuentes electrónicas

Alcoba, Antonio (s/f), *Enciclopedia del Deporte,* Madrid, Librerías Deportivas Esteban Sanz, S.L. http:books.google.com.mx/books...

Arrendadora Banobras, http://www.amaf.org.mx/Paginas/socios/banobras.html

Astilleros Unidos de Mazatlán, S.A. de C.V., www.biblio-Juridica.org/libros/4/168/3

Berlanga Robles, Héctor (2009), *Legislación y desarrollo rural*. Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y Soberanía Alimentaria. CEDRSSA [powerpoint], http://www.google.com.mx/seartch?hl=es&q=Impulsora+del+Peque%C3%Blo+Comercio.+S.A.deC.V.&Stara=30&sa=N

Clasificación de la empresa pública de acuerdo a su forma de incorporación al sector. ANEXO 1, http://wwwbibliojuridica.org/libros/3/1190/9.pdf

Compañía Azucarera Ingenio Bellavista S.A. de C.V., *Ingenio de Bellavista,* http:www.caibsa.com/

CONADE, Antecedentes del CREA. http://www.conade.gob.mx/conade_11_10_historia.asp

Cortés Obregón, Salvador (s/f), *Instituto Nacional para la Investigación de Recursos Minerales,* http://www.juridicas.rev/rap/cont/5/pr/pr9

Decreto de Creación de la Comisión Nacional de Libros de Textos Gratuitos como Organismo Público Descentralizado. Decretos/DecCreacCONALITEG.pdf

Delfín Loya, Arturo, s/f *Semblanza Histórica*, Sindicato Único de Trabajadores de la Industria Nuclear SUTIN, http://www.sutin.org.mx/semblanza.html.

Diario Oficial de la Federación (2006), "Estatuto Orgánico de Pronósticos para la Asistencia Pública", (Primera Sección), Miércoles 22 de noviembre de 2006).

Facultad de Economía, UNAM, meromero@servidorunam.mx/burbujita46@hotmail.com.

Facultad de Educación Física y Ciencias del Deporte. Puntos importantes a tratar en Legislación Deportiva. http://www.fefcd.uach/leyes.htm.

Foro Ética Hoy (2006), "¿Globalización o Resistencia?: Un análisis ético del mega-proyecto en el Istmo de Tehuantepec", www.eticaHoy.com.

Fuente, de la Ramón (1988), "XX años del Instituto Mexicano de Psiquiatría", htpp://www.inprfcd.org.mx/pdf/1999/sm220701,pdf…

Gobierno del Estado de Guerrero (2004), *Reglamento Interior del Fideicomiso Bahía de Zihuatanejo*, dado el 16 de diciembre de 2004 y promulgado el 16 de marzo de 2005.

Huerta, Heliana Monserrat; Chávez Presa, María Flor y Ortiz Davison, Julián (2001), *La estructura tecnológica del complejo metalmecánica*, en *Análisis económico,* 2º. semestre, Instituto Nacional de Ciencias Médicas…(http://innsz.mx;

Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición… *Manual de Organización Específico* http://portaltransparencia.gob.mx/pdf/12261,pdf), año/vol. XVII, No. 034, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. http://:redalyc.uaemex.mx//redalyc/pdf/41303407.pdf

Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición "Salvador Zubirán", http//:www.innz.mx/

Labariega Villanueva, Pedro Alfonso, *El Instituto para el Depósito de Valores (INDEVAL),* http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2108/6.pdf

López Velarde Estrada, Alejandro (s/f), "Algunas consideraciones legales sobre la industria petroquímica en México", http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/26/pr/pr27.pdf

Ortiz, Wadgymar, Arturo (1996), *México, pasado, presente y futuro: del proteccionismo a la integración*, México, Siglo XXI Editores, S.A. de C.V. http://books.google.com.mx/books?id=ellyveARFmgC&pg=PAI1728

Romero Ibarra, María Eugenia (s/f), "Azúcar y Empresa en el Noroeste de México: *La United Sugar Companies*, S.A. 1900-1940.

Ruiz Massieu, Mario, *Los nuevos organismos en la administración pública agraria.* http://www.bibliojurídica.org/libros/5/2335/14. orden http://www.jurídico.gob.mx/Federal/PE/APF/OD/SEP

S.D. INDEVAL, ANTECEDENTES, http://www.indeval.com.mx/wb3/wb/indeval/antecedentes.

Saldaña Espinosa, Judith, "Estrategia de una Paraestatal: Pronósticos para la Asistencia Pública, en *Revista de Administración Pública,* http://www.juridicas,unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/86/pr/pr7.pdf

Sánchez Ruiz, Enrique E, "Hacia una Cronología de la Televisión Mexicana, en Materiales para el Estudio de los Medios, http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/pperiod/comsoc/pdf/10-11_1991/235-262.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1999), "Acuerdo mediante el cual se revoca la autorización otorgada a Arrendadora Internacional de C.V., Organización Auxiliar de Crédito", http://www.apartados.hacienda.gob.mx/diario_oficial/documentos/archivos_shcp_dof/acuerdos/1999/a_990728.html.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2008), "Resolución por la que se publica que ha quedado sin efectos la autorización otorgada a Arrendadora Banobras, S.A. de C.V., Organización Auxiliar de Crédito, para constituirse y operar como arrendadora financiera, *Diario Oficial de la Federación*, (Primera Sección), jueves 9 de octubre de 2008, http://www.apartados.hacienda.gob.mx/diariooficial/documentos/2008/octubre/resoluciones_091020.

Voluntariado Nacional (2007), *Antecedentes,* http://voluntariado.salud.gob.mx.

http://dif.sip.gob.mx/dif/
http://es.wikipedia.org/wiki/Ciudad_Sahag%C3%Ban
http://es.wikipedia.org/wiki/Instituto_Nacional_de_las_Personas_Adultas_Mayores).
http://es.wikipedia.org/wiki/Sistema_de_Transporte_Colectivo
http://wikipedia.org/wiki/Tres_generaciones_de_derechos_humanos
http://www.amip.org.mx/htm.RevAmnip/A

Capítulo VIII

CAMBIO DE RUMBO: NEOLIBERALISMO Y PRIVATIZACIÓN

Capítulo VIII
CAMBIO DE RUMBO: NEOLIBERALISMO Y PRIVATIZACIÓN

A. Contexto de la economía global

Al ocuparse el Banco Mundial (1983: 1) de la recesión que desde la década de los años ochenta afectaba a la economía internacional, observaba como había empeorado, a saber:

> Muchos países de ingresos medianos han enfrentado crisis de liquidez más serias de lo previsto, provocadas por elevados tipos de interés y una menor demanda de sus exportaciones. Los países de bajos ingresos que dependen de la exportación de materias primas han sufrido las consecuencias de unos precios de los productos primarios más bajos que nunca en términos reales.
>
> Las dificultades…de los países en desarrollo representan la culminación de acontecimientos que datan de hace un decenio o más. Son consecuencia en parte de las condiciones prevalecientes en los países industriales con economía de mercado, y en parte de sus propias políticas.
>
> Las fluctuaciones [de los países] del mundo industrial influyen directamente en los países en desarrollo […] incapaces de evitar la influencia cíclica de [aquellos]. También se han visto afectados por los altos tipos de interés… [o] estrangulados entre el estancamiento de los ingresos de divisas y la subida desmesurada de los pagos de intereses sobre su deuda.
>
> Las políticas cambiarias, monetarias y fiscales ineficaces y el excesivo endeudamiento trajeron como consecuencia la inflación y situaciones insostenibles de balanza de pagos (Banco Mundial, 1983: 52).
>
> Tal fue el caso de varios países de América Latina que habían obtenido cuantiosos préstamos durante el decenio de 1970 y cuyas políticas de ajuste fueron menos eficaces (o no fueron adecuadas). Algunos exportadores de petróleo se [habían] excedido en sus empréstitos y [enfrentaban] una grave escasez de divisas. (Banco Mundial, 1983: 3).

En tal circunstancia, el organismo mundial opinaba que el mejoramiento de los resultados económicos requería llevar al cabo reformas en materia de políticas y el fortalecimiento de las instituciones de la administración pública (Banco Mundial, 1983: 46), por cuanto:

> […] es el gobierno el que determina las políticas en cuyo medio han de desenvolverse las empresas y los agricultores; el gobierno el que proporciona

> la infraestructura social y física que sostiene las actividades productivas, y el gobierno el que en muchos casos contribuye a la producción a través de las *empresas estatales* (las cursivas son mías).
>
> En muchos países la expansión del sector público [había] forzado su capacidad de gestión al punto de producirse graves situaciones de ineficiencia. [Ello hacia necesario] reevaluar prioridades, podar lo que se haya vuelto imposible de administrar y fortalecer la efectividad de las responsabilidades estatales esenciales (Banco Mundial, 1983: 55).

Vale recordar que el *Estado de bienestar* o el *Estado desarrollista* –en el caso de los países subdesarrollados– se caracterizaba por:

> …el compromiso con los derechos sociales, la responsabilidad por el desarrollo económico del país, la ejecución directa de las nuevas tareas –a través de la contratación de una burocracia– para construir y operar obras de infraestructura, empresas de servicios públicos monopólicos, así como empresas industriales y comerciales (Pereira, 1996c: 8; en Mezzomo, 2007: 81).

El organismo mundial estimaba también que la intervención estatal resultaría más positiva si armonizaba con el mercado. El camino a seguir consistía en una estrategia mediante la cual el Estado apoyara al mercado en régimen de libre competencia en vez de suplantarlo, para hacer frente al reto del desarrollo. (Banco Mundial, 1993: 13).

Lo anterior implicaba las siguientes condiciones:

- *Que el Estado estuviera poco dispuesto a intervenir,* dejando que los mercados funcionaran por sí solos, y no incurrir en el error de realizar actividades de producción o proteger artículos cuya importación resultase más barata;
- *Aplicar contrapesos y salvaguardias*, sometiendo continuamente la intervención estatal a la disciplina del mercado internacional y del mercado interno; y, en todo caso, e
- *Intervenir sin disimulos,* mediante una intervención sencilla y sometida a normas y no a la facultad discrecional de las autoridades (Banco Mundial, 1991: 5-6).

En tal circunstancia, convenía primero evaluar las funciones que cumplían tanto el Estado como el mercado. Enseguida, la reforma tendría que afectar a las instituciones y, en términos sencillos, resultaría útil privatizar muchas de las empresas de propiedad estatal por cuanto los gobiernos debían dejar que se desarrollara sin trabas la competencia interna e internacional. Por consiguiente, para el Banco, la reforma del sector público tendría un carácter prioritario abarcando: *la reforma de la administración pública, la racionalización de los gastos públicos, la reforma de las empresas de propiedad estatal y la privatización.* (Banco Mundial, 1991: 10-11).

Una de las enseñanzas más valiosas, concluiría el Banco, tenía que ver con la acción reciproca entre el Estado y el mercado de libre competencia para fomentar el desarrollo. Este resultaba ser *"el método mejor descubierto hasta ahora"*. La experiencia demostraba que las probabilidades de estimular el crecimiento económico y reducir la pobreza serían mayores si el gobierno actuaba a modo de complemento del mercado. De lo contrario, ocurrían fracasos trágicos actuando en pugna con el mercado. Además, sería necesario integrarse a la economía mundial y restablecer la confianza del sector privado (Banco Mundial, 1991: iii, 1). En suma:

> Una estrategia en virtud de la cual el Estado preste apoyo a un mercado en régimen de libre competencia en vez de suplantarlo, es la que ofrece mejores esperanzas para hacer frente al reto del desarrollo. Hacer el entorno más favorable a la empresa privada mediante una menor intervención del gobierno, instituciones adecuadas, reforma de la administración pública y empresas estatales, privatización, y la racionalización del gasto público. (Banco Mundial, 1991: 10-14).

También en su *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991* el Banco (1991: 20) nos recuerda que la primera y la segunda crisis del petróleo, de 1973 y 1979 respectivamente, con el vertiginoso aumento de su precio, perturbaron el comercio y las corrientes de capital internacional. A principios de la década de 1980 *Estados Unidos aplicó una combinación de medidas monetarias y fiscales que hicieron aumentar la tasa de interés en todo el mundo. Se registró una pronunciada desaceleración del crecimiento y el comercio, bajaron los precios del petróleo y de otros productos básicos. Las naciones exportadoras de esta clase de productos sufrieron tropiezos.*

Como opina en su *Informe* el organismo mundial (1991: 20-21), en el decenio de 1970 se desató el problema de la deuda –que se transmitiría por todo el mundo– al obtener muchos países en desarrollo préstamos con el fin de aumentar el consumo, invertir en proyectos poco acertados y financiar la importación de petróleo. La mayoría de las instituciones financieras comerciales que otorgaron préstamos a países en desarrollo hicieron poco por averiguar en qué se utilizaban esos fondos, confiando en cambio en la garantía de los Estados.

La crisis de la deuda se produjo cuando la recesión mundial, elevadas tasas de interés y alteraciones de la relación de intercambio desencadenaron en los primeros años del decenio de 1980 problemas graves de servicio de la deuda en las naciones gravemente endeudadas. En el período 1980-1983, la deuda de los países en desarrollo por concepto de intereses aumentó un 40%. *México declaró la moratoria de la deuda en 1982*.

La reseña que del caso de México hacía el Banco Mundial (1991: 182) es bastantemente ilustrativa:

> Para 1976 [México] sufría grandes déficits públicos y de la balanza de pagos y una tasa de inflación cada vez más alta. Estos problemas se atenuaron con el descubrimiento de grandes yacimientos de petróleo y un gran volumen de préstamos del exterior. Sin embargo, en unos pocos años la deuda de México llegó a multiplicarse por un factor de más de cinco, lo que creó las condiciones para el desmoronamiento del crédito y el pronunciado retroceso económico de 1982-1983.
>
> Las reformas macroeconómicas se iniciaron en 1983, cuando mediante un programa de estabilización respaldado por el FMI se redujo el déficit público a la mitad. Sin embargo, en 1987 la inflación se intensificó de nuevo debido a la baja del precio del petróleo, el incremento de los pagos en concepto de intereses y el déficit público en rápida expansión. El gobierno reaccionó negociando un pacto de solidaridad social con trabajadores, agricultores y empresarios a fin de poner freno al alza de los precios de los productos básicos y de los salarios, y adoptando reformas fiscales y cambiarias enérgicas. Como consecuencia, entre 1987 y 1989 el déficit público bajó del 16% al 3% del PIB y la tasa anual de inflación de 159% a 20%.
>
> Las reformas microeconómicas se [centraron] en reducir la participación del sector público en la economía. El número de empresas estatales se [redujo] de 1,100 en 1982 a 350 en 1990 mediante fusiones, liquidaciones y ventas; también se [previó] la venta de los enormes monopolios estatales de teléfonos y la industria siderúrgica.

Aquí cabe hacer un paréntesis para recordar, con Ricardo Uvalle, lo siguiente:

> …la actividad económica del Estado en la economía no es producto de la causalidad. Obedece a carencias sociales que lesionan y retrasan el progreso nacional. Obedece también a que *la capacidad empresarial no siempre ha sido óptima*. Prueba de ello es que es que *un buen número de empresas que antes estaban en manos de particulares, cuando llegan a situaciones de bancarrota, descapitalización y amenaza de cierre como fuente de empleo*, el Estado mexicano tiene que adquirirlas, *incluso con sus deudas y la falta de modernización en sus plantas industriales*.
>
> Esta *política de salvamento a favor de empresas de algunos particulares*, es *una causa que influye en el crecimiento de las empresas y organismos que el Estado tiene a su cargo*. En este sentido, la política económica no respondió siempre a los requerimientos del desarrollo nacional, sino que *tuvo como objetivo salvar empresas particulares en dificultades financieras*. Desde el ángulo de la fuente de empleo para proteger a un sector de la población ocupada, se explica por qué el Estado mexicano tuvo que adquirirlas. (Uvalle, 1998: 119. Las cursivas son mías).

Así por ejemplo, como sugiere Nava Negrete, *"…cuando las empresas usuarias del crédito no lograban éxito en sus operaciones, Nacional Financiera se veía obligada a adquirir[las]… y de esta forma [habían] nacido las más diversas empresas públicas*, algunas de las cuales resulta[ban] inexplicables que estén en manos del Estado". Advierte, Nava Negrete:

> Precisamente por no ser conocida esta realidad o a veces *olvidada deliberadamente*, es que resultó infundada e irracional la reiterada postura de la *iniciativa privada* de reclamar al Estado la venta de esas empresas públicas. Se ignoraba y tal vez intencionalmente, que el Estado no buscaba voluntariamente la adquisición de tales empresas sino por el contrario se veía forzado a hacerlo *y nada menos que para proteger a esa iniciativa* y desde luego a los trabajadores cuya fuente de ingresos estaba destinada a desaparecer. (Nava Negrete, 1993: 278-279).

[Regresando al Banco Mundial]…el Gobierno desreglamentó industrias grandes, sensibles a factores políticos, como la fabricación de tortillas y el transporte por camión; liberalizó ciertos precios importantes y [comenzó] a reestructurar los derechos de propiedad en la agricultura y a reprivatizar la banca*.

> En 1985 se iniciaron importantes reformas del sector externo. México ingresó al GATT, eliminó más de las tres cuartas partes de las restricciones a la concesión de licencias de importación, redujo los aranceles medios en un 50%, estableció disposiciones reglamentarias que facilitaron el trámite de las exportaciones y redujo bastante los gravámenes a la exportación… En 1989 se liberalizaron considerablemente las disposiciones aplicables a la inversión extranjera, y se […siguió] negociando un tratado de libre comercio con Estados Unidos.

B. Neoliberalismo

El "neoliberalismo" es, en primera instancia, una teoría de economía política según la cual el bienestar humano puede progresar de mejor manera destrabando la libertad y las habilidades empresariales individuales. Esto, dentro de un marco institucional caracterizado por sólidos derechos de propiedad, libre mercado y libre comercio (Harvey, 2007: 2).

> [Sin embargo], como observa Marichal: la nacionalización bancaria de 1982 en parte… fue inevitable, pues había que rescatar a muchos bancos privados mexicanos que imprudentemente habían asumido un exceso de deuda externa a corto plazo entre 1978 y 1982: la estatización fue así el precio a pagar por los errores… en un entorno internacional cada vez más volátil.
>
> Pero también es cierto que el verdadero talón de Aquiles de las finanzas mexicanas no residía tanto en la banca privada como en la banca paraestatal

> que había acumulado deuda externa mucho mayor desde mediados de los años setenta. Nacional Financiera, BANOBRAS y BANRURAL estaban en virtual bancarrota y fueron salvados por la Secretaría de Hacienda que resolvió transferir el paquete del rescate a los contribuyentes mexicanos. (Marichal, Carlos; en Bizberg y Meyer, 2003: 472).

En tal circunstancia, el papel del Estado consiste en crear y preservar un marco institucional apropiado. También deberá establecer las estructuras y funciones militares, defensivas, policíacas y legales requeridas para garantizar los derechos de propiedad privada, y –de ser necesario por la fuerza– las funciones propias para el funcionamiento de los mercados. Una vez establecidos los mercados, la intervención del Estado habrá de reducirse al mínimo. (Harvey, 2007: 2).

Ahora bien, las políticas cambian como resultado de los cambios en la configuración de los intereses y el poder. Por consiguiente, los resultados de las políticas venían determinados primordialmente como resultado de cambios de alcance ideológico, político y económico que comenzaron a finales de los setenta (Majone; en Goodin y Klingeman, 2001: 888-889). Desde mediados de la década Milton Friedman había aplicado en Chile los principios de la "Escuela de Chicago", mediante una terapia de choque para la rápida transformación de la economía. Ello incluiría: el libre comercio, la privatización de servicios, recortes al gasto social, la desregulación y reducción de la carga fiscal (Klein, 2007: 8).

El surgimiento de los regímenes conservadores en Gran Bretaña y Estados Unidos, con la elección de Margaret Thatcher (1979) y Ronald Reagan (1980), condujo a lo que se considera como "neoliberalismo o conservadurismo", que ejerció presión para la reforma del sector público conocida como '*nueva gerencia pública'*. En esencia, las reformas estaban dirigidas hacia la alteración de las relaciones entre los sectores público y privado, reexaminando y reduciendo el papel del Estado en la economía, y otorgando mayor énfasis al mercado e iniciativa al sector privado en el desarrollo económico. El propósito fundamental de "girar el Estado hacia atrás" –por medio de la *desregulación, descentralización, liberalización económica y privatización al por mayor, en un contexto de globalización*– fue la de incorporar en el sector público los valores centrales identificados con las economías de empresa privada y sustentados en el modo de pensar de *"la nueva derecha"* (Mascarenhas, en *Public Administration Review*, Vol. 53, No. 4, july/august, 1993: 319-320).

El desideratum del *Estado mínimo,* sería el de *menos Estado en los negocios y más de los negocios en el Estado* (Cabrero, 1992). El "fundamentalismo de mercado" se propuso desmantelar el Estado y reducir su capacidad para intervenir en la economía del sistema capitalista global (Soros, 2004). Por consiguiente, ninguna reforma del sector público "ocurre dentro de un vacío ideológico" (Peters y Savoie, 1998); por lo contrario, su contenido y estrategias corresponden a la discusión ideológica acerca de la

naturaleza, propósitos y quehacer del Estado (Siedentof, 1982), conformándose sobre tales fundamentos ideológicos "todo un entramado de modelos, técnicas y prácticas de reforma" (Echebarría y Mendoza, 1999).

A partir de Margaret Thatcher (1979) y de Ronald Reagan (1980) la desregulación, la privatización y la retirada del Estado de muchas áreas de prestaciones sociales se tornó en algo común, adoptando los gobiernos en su gran mayoría alguna versión de la teoría liberal, de sus políticas y de sus prácticas, respondiendo en ocasiones a presiones coercitivas. Este fue el caso de los golpes de Estado en América Latina respaldados por las clases altas tradicionales y por el gobierno norteamericano. Los defensores del neoliberalismo ocuparían puestos de considerable influencia en universidades, "think tanks", medios de comunicación, consejos corporativos, instituciones financieras, dependencias claves del Estado e instituciones internacionales tales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio. (Harvey, 2007: 2-3, 39).

Las prescripciones de la Escuela de Chicago, consensuadas por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Oficina del Tesoro de los Estados Unidos, fueron oficializadas como políticas mínimas para la salud económica de cada país.

> Junto con la democracia vendrían las reformas centradas en el *mercado*, impulsadas en todos los continentes por las fuerzas de la globalización. En palabras de Fukuyama, el *fin de la historia había llegado.* Idea que sería entendida como victoria de la democracia liberal y del neoliberalismo, en cuanto forma acabada de organización política y económica para todas las naciones. (Peixoto, Joao Paulo M., 2008: 14).

En ese orden de ideas, el principio de la crisis de la deuda coincidía con el primer año del gobierno de Reagan y el inicio de una nueva era de *préstamos basados en políticas.*

En efecto, *es imposible entender las reformas neoliberales de México sin tener en cuenta el contexto internacional*. Desde el inicio, la crisis de la deuda fue reconocida por el régimen de Reagan como una oportunidad para *forzar reformas políticas*. Un plan de rescate inicial coordinado por el secretario del Tesoro estadounidense, James A. Baker, ofrecía refinanciar la deuda *a cambio de la adopción de políticas orientadas al mercado y más favorables para los inversionistas por parte de los países en vías de desarrollo*. (Babb, Sarah 2003: 242. Las cursivas son mías).

> …los 'préstamos de ajuste estructural' –préstamos condicionados a la implementación de reformas políticas– se convirtieron en un arma utilizada una y otra vez para promover políticas favorables al mercado en los países en vía de desarrollo.

> Mientras tanto, el siempre conservador Fondo Monetario Internacional también vio la crisis de la deuda como una oportunidad y empezó una nueva década de ‘préstamos basados en políticas’, en los que se ofrecía apoyo financiero a cambio del compromiso de *reducir el tamaño del gobierno* y de políticas monetarias conservadoras.
>
> En *México*, y en todo el mundo en vías de desarrollo, ha habido infinidad de ejemplos de tales préstamos basados en políticas desde 1982. (Babb, Sarah 2003: 243).

Dicho simplemente, las agencias multilaterales y las del gobierno de los Estados Unidos, como el Banco Mundial, el FMI y el Departamento del Tesoro, tenían el compromiso de utilizar el alivio de la deuda para obtener de los gobiernos de los países en desarrollo *reformas políticas orientadas al mercado.*

Si los gobiernos de los países en vías de desarrollo querían préstamos para seguir pagando el servicio de sus deudas, tendrían que reducir los déficits presupuestales, recortar el gasto del gobierno y abrir sus economías a la competencia extranjera.

Esta nueva agenda política estaba claramente vinculada a un *cambio ideológico* dentro del gobierno estadounidense. (Babb, Sarah, 2003: 13).

Para el caso de América Latina, ese conjunto de recetas económicas liberales, también conocido como el Consenso de Washington, representaron un nuevo faro orientador para la reforma del Estado y la reestructuración económica. (Peixoto, Joao Paulo M., 2008: 14).
.
En efecto, en 1989 –en el *ápice del thatcherismo*– una entidad privada, el Instituto de Economía Internacional, organizó un encuentro, aparentemente académico y anodino, conocido como *Consenso de Washington.* El nombre fue acuñado por John Williamson, Director del Instituto, quien además se ocupó de recoger los resultados del evento. (Mattoso, Jorge, en Sader y García, 2010: 33-34).

El objetivo fue avalar las políticas neoliberales iniciadas en América Latina, con la participación de economistas latinoamericanos de perfil *liberal*, *funcionarios del Fondo Monetario Internacional* (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Departamento del Tesoro del gobierno norteamericano. (Mattoso, Jorge en Sader y García, 2010: 33).

> El *Consenso de Washington* ignoró las cuestiones sociales y los problemas históricos de América Latina, tales como la distribución del ingreso y la pobreza.
>
> Según ellos, la distribución de la renta y la eliminación de la pobreza surgirían como *pase de magia*, resultado exclusivo del juego de las fuerzas de la oferta

y la demanda, dentro de un mercado autorregulado y la soberanía absoluta de los mercados desregulados. (Mattoso, Jorge en Sader y García, 2010: 33-34).

El *Consenso de Washington*, incluía –bajo la máscara de políticas cuya naturaleza era meramente técnica– *demandas ideológicas precisas* tales como las siguientes: *"todas las empresas estatales deberían privatizarse"* y *"las barreras que impedían la entrada a firmas extranjeras deberían ser abolidas".*

La lista completa correspondía al "triunvirato neoliberal" compuesto por la *privatización,* la *desregulación-libre comercio* y las *reducciones drásticas al gasto gubernamental.* Estas reformas fueron urgidas a los países de América Latina por los poderes radicados en Washington (Klein, 2007: 204; Stiglitz, 2003: 219).

Cabe hacer un paréntesis frente a las razones ideológicas en favor de la privación de las empresas públicas por cuanto, como afirmara el premio Nobel de Economía 2001, Joseph E. Stiglitz, "…*hay empresas nacionales que funcionan mejor y pueden ser más exitosas que las compañías privadas".* (Stiglitz, 2007, en *Economía*: 20).

Ahora bien, las reformas denominadas de "primera generación" incluyeron las siguientes diez políticas:

- Disciplina fiscal;
- Reorientación del gasto público;
- Reforma fiscal;
- Liberalización financiera;
- Tasas de cambio unificadas y competitivas;
- Liberalización del comercio;
- Apertura a la inversión extranjera directa;
- Privatización;
- Desregulación, y
- Derechos de propiedad seguros (Navia y Velasco, 2003: 266, 268; Williamson, 2003: 324).

Todo lo anterior requería además el fortalecimiento de las instituciones democráticas, mediante reformas de "segunda generación" que facilitaran el desarrollo y consolidación de 'un sistema de derechos de propiedad diseñado con claridad; un aparato normativo que frene las peores formas de fraude, las conductas anti-competitivas y los obstáculos a la moral; una sociedad cohesiva que muestre confianza y cooperación; instituciones políticas y sociales que mitiguen los riesgos y manejen los conflicto sociales; un Estado de derecho y un gobierno limpio". Por consiguiente, el Consenso de Washington "ampliado" comprendía las reformas del Estado, del servicio civil, de las instituciones prestadoras de servicios públicos (salud, educación) y el medio ambiente donde operan las empresas privadas. La agenda de las *reformas de segunda generación* comprendía el

fortalecimiento de las instituciones que proporcionan los cimientos para un crecimiento orientado al mercado, a saber:

- Reforma política y legal;
- Instituciones reguladoras;
- Anticorrupción;
- Flexibilidad del mercado laboral;
- Acuerdos de la Organización Mundial del Comercio;
- Códigos y normas financieras;
- Apertura 'prudente' de la cuenta de capital;
- Regímenes de tasas de cambio sin intermediarios;
- Redes de protección social, y
- Reducción de la pobreza.

Como advierte Atilio A. Borón, "…en la reorganización mundial… que tuvo lugar bajo la égida ideológica del neoliberalismo los Estados fueron radicalmente debilitados y las economías periféricas sometidas cada vez más abiertamente, y casi sin mediación estatal, a los influjos de las grandes empresas trasnacionales y las políticas de los países desarrollados…Este proceso…fue resultado de las iniciativas adoptadas en el centro del imperio…acompañado por …el FMI, el BM, la OMC y respaldado por la militante complicidad de los gobiernos del G7. Fue esta coalición la que forzó… a las endeudadas naciones del Tercer Mundo a aplicar las políticas conocidas como el 'Consenso de Washington' y a reconvertir sus economías en consonancia con los intereses de la coalición dominante". Y agrega el autor citado:

> Estas políticas favorecieron la prácticamente ilimitada penetración de los intereses empresariales [trasnacionales] en los mercados domésticos de las naciones del Sur. Para ello fue preciso desmantelar el sector público de esos países, producir una verdadera desestructuración del Estado y, con objeto de generar excedentes para destinarlos al pago de la deuda externa, reducir al mínimo el gasto público sacrificando para ello gastos vitales e impostergables en materia de salud, vivienda, educación y otros del mismo tipo. Las *empresas de propiedad pública* (las cursivas son mías) fueron primero desfinanciadas y luego vendidas a precios irrisorios a las grandes corporaciones de los países centrales, con lo que se hacía lugar para el máximo despliegue de la 'iniciativa privada'…Otra política que se impuso sobre estos países fue la apertura unilateral de la economía, con lo que se posibilitó la invasión de bienes importados …a la par que los índices de desocupación aumentaban extraordinariamente…La desregulación de los mercados, sobre todo el financiero, fue también otro de los objetivos de la 'revolución capitalista' precipitada desde los años ochenta del siglo pasado. En su conjunto, estas políticas tuvieron como resultado el debilitamiento de los estados en la periferia; se cumplía así el sueño capitalista de mercados funcionando sin tener que preocuparse de las regulaciones estatales, lo que

> originó que de hecho fuesen los conglomerados empresariales más fuertes los que se encargaban de 'regularlo', obviamente en provecho propio…estas políticas no fueron para nada fortuitas ni producto del azar, toda vez que el desmantelamiento de los estados aumentó significativamente la gravitación del imperialismo y de las firmas extranjeras en su capacidad para controlar no sólo la vida económica sino también la vida política de los países de la periferia. (Borón, 2003: 92-94).

"Para concluir [afirma Borón (2003: 139-140)] todo el sentido común de las dos décadas finales del pasado siglo estuvo saturado por los contenidos de la ideología neoliberal. Una prueba de ello es la increíble aceptación que tuvo *el dogma de que las empresas públicas eran necesariamente ineficientes o producían bienes y servicios de mala calidad, o que el Estado era un mal administrador* (las cursivas son mías) o que las empresas privadas satisfacían las demandas y los reclamos de los consumidores, que los oligopolios promovían el progreso social a través de la más irrestricta libertad de los mercados y que, por último, tal como lo rezaba la 'teoría del derrame', si los ricos se enriquecían aún más llegaría el momento en que la riqueza concentrada en las alturas de la estructura social comenzaría a derramarse hacia abajo favoreciendo el progreso de los más pobres. Hoy por hoy todas esas patrañas se encuentran en una crisis terminal…la economía no responde, y luego de más de veinte años de dolorosos experimentos los resultados son terribles… [comprueban] cual es el resultado de las políticas promovidas por el Consenso de Washington…La hegemonía ideológica del neoliberalismo…está sufriendo una acelerada erosión". (Borón, 2003: 139-140), en "…su búsqueda implacable de lucro al margen de toda consideración ética". (Borón, 2000: 39).

C. PRIVATIZACIÓN EN MÉXICO

El contenido reformista de la Constitución de 1917 había sentado las bases para el desarrollo de una economía 'mixta', en la que el Estado como el capital privado se desenvolvería bajo la tutela de aquél, con la meta de lograr un *desarrollo económico con justicia social*, 'ni capitalista ni socialista', diría Lázaro Cárdenas.

> El desarrollo económico se perseguía con la mira en el mercado interior, sobre la base de una política de industrialización sustitutiva de importaciones; una fuerte intervención estatal en la economía…proteccionismo y subsidios. A pesar de la naturaleza crecientemente autoritaria del Estado, México logró experimentar altas tasas de crecimiento económico hasta finales de los años sesenta, y los obreros y campesinos…tuvieron algunos logros económicos por lo menos durante unas tres décadas.
>
> Pero las administraciones que siguieron a Cárdenas pronto reducirían el carácter popular de la revolución (Otero, 2008: 26).

El año de 1982 marcaría un hito en la vida económica de México. Hasta entonces beneficiario del auge petrolero, se encontró a sí mismo en el filo de la bancarrota. De la noche a la mañana, la caída de los precios del petróleo lo privó de liquidez. Impedido de hacer frente a la colosal deuda México se declaró insolvente, inaugurando una crisis financiera que, como gran conmoción, sumergió a toda América Latina, transformando los años ochenta en la "década perdida". (Santiso, 2007: 143-144).

> Sería hasta el final de los años ochenta cuando, bajo el Plan Brady, implementado por el Secretario de los Estados Unidos, México pudo regresar a los mercados de capital internacionales:
>
> La crisis concluyó de manera definitiva con el retiro de los bonos Brady, 20 años después que explotara la crisis de la deuda. En el ínterin, el liderazgo del PRI comprometió al país en la ruta de las reformas liberales inspiradas en los principios de libre mercado, siempre con una tendencia pragmática y un toque social, que continuaron distinguiendo los rasgos de la política de México. Bajo la presidencia de Miguel de la Madrid (1982-1988), el país se alineó con el Acuerdo General de Comercio y Tarifas (GATT).

Como señala Joseph E. Stiglitz (2003: 229-230), las ideas del fundamentalismo de mercado se reflejaron en la estrategia básica del desarrollo, en el manejo de la crisis y la transición al mercado, patrocinadas al inicio de los años ochenta por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Tesoro de los Estados Unidos, denominadas por algunos como 'neoliberalismo' o 'Consenso de Washington'. Este implicó minimizar el papel del gobierno, mediante la *privatización de las empresas propiedad del Estado*, la eliminación de las reglamentaciones gubernamentales y su intervención en la economía.

Siguiendo a Ricardo Campos (2000: 56):

> El mismo intervencion[ismo] estatal y su eficiencia tendría que replantearse frente al fracaso de los socialismos reales. La extrema centralización crea burocratización; la planificación estatal extrema puede ser una camisa de fuerza a la eficiencia productiva. (Apuntes de Economía. FCPS. 1981).
>
> Ahora desde los años setenta se fueron imponiendo las teorías neoliberales y de mercado en la economía de los países subdesarrollados y sus gobiernos adoptaron políticas económicas más o menos consecuentes con dichas teorías, que se sintetizaron en privatizaciones, disminución del gasto productivo del Estado y del gasto social, [des]regulación de la economía y posteriormente, flexibilización de las relaciones laborales y ruptura de pactos sociales entre sindicatos, empresarios y Estado. Todo esto dentro de una política de restricción de los aumentos salariales y de ajuste del déficit de los estados. Esto es un problema de la administración pública, su manejo y evaluación…

La *privatización constituyó así un rasgo del proyecto neoliberal*, que abarcó inclusive los servicios públicos (agua, telecomunicaciones, transporte); bienestar social (habitación, educación, salud, pensiones); instituciones públicas (universidades, laboratorios de investigación, prisiones); y aún operaciones militares (Harvey, 2007: 160).

> *México*, agrega Stiglitz, representó una de las más exitosas historias de 'reforma' al inicio de los años noventa. *Liberalizó la economía, redujo barreras al comercio y otras restricciones gubernamentales, además de privatizar empresas públicas. Sin embargo, resulta cuestionable que todo lo anterior haya causado la recuperación económica*. Para el autor citado, esta última se logró más bien con el Tratado de Libre Comercio *que por lo realizado con* el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Tesoro de los Estados Unidos [mediante] *la estrategia del 'neoliberalismo' o 'Consenso de Washington', minimizando el papel del gobierno*.
>
> Hoy día, en toda América Latina existe desencanto con las políticas impulsadas por Estados Unidos y el Fondo Monetario Internacional. El crecimiento alcanzado por la liberalización apenas está por encima de la mitad de lo que fue durante el antiguo régimen previo a la reforma neoliberal. *Y como herencia de la década de los años noventa, la expectativa de progreso es desoladora y aún la confianza en la democracia se ha visto minada* (Stiglitz, 215, 229-231. Las cursivas son mías).

En México, señala Harvey (2007: 99-100), se ejerció presión sobre De la Madrid al insistir en amplias reformas neoliberales, tales como la *privatización, la reorganización del sistema de manera más consistente con los intereses extranjeros, la apertura de los mercados internos al capital exterior, reducción de las barreras tarifarias, y el desarrollo de mercados laborables más flexibles.*

A finales de 1982, México se encontraba en medio de la peor crisis económica de su historia moderna.

> La crisis estaba caracterizada por altos niveles de inflación, insuficiencia del ahorro doméstico, altas tasas, crecimiento poblacional y de la fuerza de trabajo, un excesivo endeudamiento externo, generalizada intervención estatal en la mayoría de los sectores económicos y muy elevados niveles de protección a la actividad productiva. Entonces el nuevo gobierno optó por una profunda reforma a la estrategia de desarrollo del país. Los objetivos perseguidos eran alcanzar un crecimiento sostenido y no inflacionario de la producción y la creación de empleos permanentes y productivos.
>
> La crisis había enseñado que un Estado grande, dueño de empresas y entidades públicas para canalizar recursos y subsidios, había perdido su eficiencia para responder a las necesidades sociales. El Estado se había debilitado además

> financieramente, y no podía satisfacer crecientes requerimientos en áreas fundamentales, como la educación, la salud, la procuración de justicia y el medio ambiente. (Samaniego, en IBERGOP, 2002: 355-356).

Para llevar a cabo *la transición de un Estado propietario y omnipresente hacia una economía abierta*, se emprendió –desde finales de 1982 hasta 1994– un programa de política económica (*reformas de primera generación*), entre cuyos principales objetivos estuvo: *achicar el tamaño absoluto del sector público*. (Samaniego, en IBERGOP, 2002: 355, 357).

Por su parte, el Banco Mundial, por vez primera en su historia, concedió un préstamo a cambio de las reformas neoliberales. De la Madrid abrió México a la economía global con el ingreso al GATT e implementando un programa de austeridad. Según Harvey, *De la Madrid juzgó que una manera de salir del dilema de la deuda sería la venta de las empresas públicas y con ello abonar al pago de la misma*).

Por su parte, Carlos Salinas de Gortari, aceleró el ritmo de las reformas iniciadas por su predecesor, estabilizó la economía y se embarcó en una serie de ambiciosas reformas macroeconómicas complementarias de las iniciadas por De la Madrid. Bajo el liderazgo de un equipo de tecnócratas, el país se abrió aún más a la economía global y México firmó un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y Canadá. También *se desmanteló gran parte de la economía manejada por el gobierno mediante amplios programas de privatización de las empresas propiedad del Estado*. (Santiso, 2007: 145; Krugman, 2009: 31).

Como afirma Rogozinski:

> …una gran parte de las entidades del sector público se encontraban en condiciones de eficiencia y productividad poco satisfactorias; no obstante, *un porcentaje elevado de empresas mexicanas sujetas a privatización poseían un gran potencial de crecimiento, lo cual las presentaba atractivas para los inversionistas*. Estas perspectivas han sido ratificadas a través de estudios que han realizado consultores a nivel nacional e internacional (Rogozinski, J., 1993: 53).

Ahora bien, *los efectos de todo lo anterior*, en particular resultado de las privatizaciones, *fue la marcada concentración de la riqueza.* Según Harvey:

> En 1994, la revista Forbes presentó un listado de la gente más rica del mundo revelando que en México la reestructuración económica había producido veinticuatro billonarios. De éstos, por lo menos diecisiete habían participado en el programa de privatización mediante la compra de bancos, fundidoras de acero, refinerías de azúcar, hoteles y restaurantes, plantas químicas, y empresas de telecomunicaciones, así como concesiones para operar firmas dentro de los

> nuevos sectores privatizados de la economía, tales como puertos, carreteras de cuota, telefonía de larga distancia y celular (Harvey, 2007: 103).

Naomi Klein (2009: 306) coincide con lo anterior al señalar que cuando México padeció una enorme ruina económica, conocida como la "Crisis Tequila" (1994), *el gobierno norteamericano demandó de manera enardecida la rápida privatización*.

A ese respecto, cabe hacer un paréntesis para recordar que:

> …con la globalización la interdependencia entre los diferentes Estados se vuelve inevitable, así como la interrelación entre los mismos, lo cual implica compartir problemas y conflictos; prueba de ello son las crisis financieras de los años 1997-1999…[que] en varios países latinoamericanos dieron origen a los llamados efectos *tequila y samba…*
>
> [Ahora bien]…los países en vías de desarrollo no han podido adaptarse totalmente a esos mismos prerrequisitos, y es que ese proceso de integración implica además una corporativización, en cierto sentido, de la economía, en donde las grandes corporaciones multinacionales son los principales actores de la transformación y se convierten en los principales tomadores de decisiones en el ámbito económico, desplazando a la esfera gubernamental. En este sentido, sí se puede admitir una pérdida del poder del Estado en una de las áreas primordiales para el desarrollo: la económica, más aún si queda sujeto a las de países terceros…
>
> Así, antes,…la economía estaba regulada por el Estado e incluso se estaba en presencia del llamado *'Estado Benefactor…*
>
> En la actualidad, el Estado depende tanto del mercado como éste del primero… La jerarquía que se podía suponer del Estado sobre el mercado tiempo atrás ha sido anulada hasta llegar a una relación de complementariedad en donde el buen funcionamiento del Estado conlleva a un buen funcionamiento del mercado y viceversa: la interacción puede ser alterada por las relaciones de poder de los grupos involucrados en un sistema político, lo que conduce al trastorno de la gobernabilidad, que a su vez afecta al todo, es decir al Estado. (Palavicini, Gabriela, 2010: 82).

Ahora bien, en México *el proceso dio origen a nuevos millonarios* (en cifra muy cercana a la de Harvey), además de resquebrajar al país abriéndolo a una inversión foránea sin precedente: para 1990, únicamente uno de los bancos era de propiedad extranjera, pero 'para el año 2000 veinticuatro de treinta se encontraban en manos ajenas a las nacionales'.

Desde entonces las políticas públicas neoliberales han estado al servicio de las grandes corporaciones. Y si bien el proceso de orientación exportadora tuvo un relativo éxito

desde finales de los ochenta, a partir de 2001 este sector se vio afectado tanto por la falta de demanda internacional como por la falta de competitividad con países asiáticos y centroamericanos, entre otros, y que repercutieron tanto en el empleo como en el volumen exportado. En particular, cayó la demanda de los Estados Unidos, hacia donde se canaliza alrededor del 90% de las exportaciones mexicanas desde finales de la década de los noventa (Dussel; en Otero, 2006: 74).

Para Bartra (en Otero, 2006: 52):

> *El éxodo masivo y creciente de mexicanos que buscan en el norte un porvenir que en su país los rehúye, es el saldo más ignominioso de la vía de desarrollo adoptada desde los ochenta*. Un modelo que nos llevó de la explotación a la exclusión; de un sistema injusto donde los campesinos producían alimentos y materias primas baratos, subsidiando con ello el desarrollo industrial; a un sistema marginador donde los productores nacionales de básicos son arruinados por las importaciones y los agroexportadores por la caída de los precios internacionales. (Las cursivas son mías).

En tal circunstancia, surge la pregunta: ¿cómo se integrará un país de 105 millones de habitantes como México al actual proceso de globalización y qué medidas se requieren a nivel micro, meso y macro para generar un proceso sustentable en el corto, mediano y largo plazos desde una perspectiva socioeconómica y territorial?, ¿cuáles son los límites en la tendencia a la baja de los salarios reales, de la creciente desigualdad en la distribución del ingreso y la falta de generación de empleo con calidad?, ¿hasta qué niveles puede llegar la economía informal? Estos temas, consideraba Dussel (en Otero, 2006: 91), deberían de abordarse en el corto plazo y ser uno de los centros de atención del próximo sexenio [2006-2012].

Por consiguiente, es necesario que el Estado mexicano recupere y ejerza el derecho de imprimirle a la economía el curso que demanda el bienestar de los ciudadanos, y no el que sacrifica a los ciudadanos a los requerimientos del tianguis global (Bartra; en Otero, 2006: 54).

D. Administración paraestatal en el Estado neoliberal

Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)

Miguel de la Madrid fue electo Presidente de la República y la nueva administración empezó con una aguda crisis económica y de confianza de la población hacia el gobierno y hacia el futuro del país. A su gobierno le tocó corregir los enormes desajustes fiscales y monetarios del sexenio anterior, así como enfrentarse a los acreedores bancarios internacionales y a un grupo cada vez más numeroso de mexicanos descontentos (Gollás; en Bizberg y Meyer, 2003: 241-242).

En efecto, en su Discurso de Toma de Posesión, el 1° de diciembre de 1982, De la Madrid manifestaría:

> Sufrimos una inflación que casi alcanza este año el 100%; un déficit sin precedentes del sector público la alimenta agudamente y se carece de ahorro para financiar su propia inversión; *el rezago de las tarifas y los precios públicos pone a las empresas del Estado en situación precaria, encubre ineficiencias y subsidia a grupos de altos ingresos* [las cursivas son mías]; el debilitamiento en la dinámica de los sectores productivos nos ha colocado en crecimiento cero.
>
> La recaudación fiscal se ha debilitado acentuado su inequidad. El crédito externo se ha reducido drásticamente y se han desmeritado el ahorro interno y la inversión. En estas circunstancias, están seriamente amenazados la planta productiva y el empleo. Confrontamos así el más alto desempleo abierto de los últimos años. Los mexicanos de menores ingresos tienen crecientes dificultades para satisfacer las necesidades mínimas de subsistencia.
> ....
> ....
> ....
> La crisis se ubica en un contexto internacional de incertidumbre y temor; una profunda recesión está en ciernes. Hay guerras comerciales,…proteccionismo disfrazado de libre cambismo. Altas tasas de interés, el desplome de precios de las materias primas y el alza en los productos industriales, producen la insolvencia…Vivimos una situación de emergencia.

Con la crisis económica de 1982 se acabó el periodo de la postrevolución mexicana, caracterizado en lo político por la inmensa fuerza de la Presidencia, por el dominio indiscutible del PRI en todos los niveles de elección popular, por una economía basada en el mercado interno, cerrada a la competencia con el mercado internacional, y por *el nacionalismo como guía* de la política exterior. Miguel de la Madrid fue electo ese mismo año (Meyer, en El Colegio de México, 1982: 938).

Para enfrentar tal situación Miguel de la Madrid anunció la puesta en marcha de un *Programa Inmediato de Reordenación Económica*, entre cuyos diez puntos estuvieron:

- Disminuir el crecimiento del gasto público;
- *No tolerar la quiebra de las empresas públicas, patrimonio fundamental de la Nación*. Además de exigir a los administradores y pedir a los trabajadores de las empresas públicas compromisos explícitos de eficacia y productividad;
- Vigilar que la banca nacionalizada actúe con eficacia, eficiencia y honradez. Impedir la rapacidad y el uso del crédito con propósitos de promoción política de sus funcionarios;

- Reestructurar la Administración Pública para que actúe con eficiencia y agilidad, sujetando al aparato público a la previsión, el orden y a la más estricta responsabilidad de los funcionarios, y
- Actuar bajo el principio de *rectoría del Estado y dentro del régimen de economía mixta* que consagra la Constitución General de la República. (Las cursivas son mías).

Además, el *nacionalismo revolucionario* ("valor primordial de nuestra ideología política…por necesidad vital de subsistencia ante las ambiciones y agresiones externas") dictaminará la conducta, por cuanto fundamenta el poder transformador de la Nación a través del Estado e impone la obligación de superar todo lo que vulnera nuestra independencia política o económica. Por cuanto la *desigualdad social es uno de los más graves problemas de México*, la *sociedad igualitaria* es demanda permanente de la *Revolución Mexicana.* También la *renovación moral de la sociedad* sería compromiso y norma de conducta permanente del Gobierno, por cuanto *los puestos públicos no deberían servir de botín*: *o se gobierna o se hacen negocios*. Un *Sistema Nacional de Planeación Democrática* habría de incorporar la participación de la sociedad civil, de las entidades federativas y los municipios. (Las cursivas son mías).

En su *Primer Informe de Gobierno*, el 1º de septiembre de 1983, Miguel de la Madrid reiteraría la situación del país al inicio de su mandato:

> …una profunda crisis económica que conmovía a toda la sociedad. Estábamos en riesgo de confrontación, con un clima interno de gran desconfianza e incertidumbre y con severos problemas con el exterior. Por ello, los aspectos económicos de la crisis amenazaban con transformarse en una seria dislocación social y política…La situación era de emergencia.
>
> El nuevo gobierno encontró una economía caracterizada por el desplome y retroceso de la producción, con hiperinflación, desempleo creciente, aumento explosivo del déficit público y del circulante, caída del ahorro canalizado a través del sistema financiero, devaluación aguda del peso y pérdida de soberanía monetaria, agotamiento de las reservas internacionales, una deuda externa de magnitud sin precedente y la virtual suspensión de pagos a nuestros acreedores internacionales, con la consecuente interrupción de nuestras relaciones económicas con el exterior.

La respuesta para enfrentar la crisis y crear las condiciones mínimas para el funcionamiento normal de la economía lo fue el *Programa Inmediato de Reordenación Económica*. El compromiso de que la Banca Nacionalizada *"fuera del pueblo y no de una minoría de dirigentes"* exigió su manejo honesto y eficiente, canalizado a las prioridades nacionales. *Los bancos no serían objeto de botín político*. Se reglamentaría la prestación del servicio como "sociedades nacionales de crédito", con órganos de

gobierno y vigilancia eficientes, además de integrarlos en organizaciones más compactas para disminuir gastos de operación y elevar su productividad.

En cuanto a la política de comunicación social definida en el *Plan Nacional de Desarrollo* se establecieron como *organismos descentralizados* los Institutos Nacionales de Radio, Televisión y Cinematografía, buscando mayor congruencia, efectividad y servicio.

Para contribuir a la reactivación de la rama productiva de bienes de capital, se establecieron o fortalecieron las *Comisiones Consultivas Mixtas de Abastecimiento* en las principales empresas públicas, a través de las cuales se concierta la compra de maquinaria y equipo, favoreciendo la compra de productos mexicanos, como es el caso de PEMEX, señala el citado *Primer Informe de Gobierno.*

Ahora bien, por lo que se refiere al apartado de *Empresa Pública* en el *Informe* se expuso lo siguiente:

> *Las empresas públicas constituyen un importante instrumento para el logro de los objetivos nacionales; refuerzan la rectoría del Estado en la vida económica y social, son baluarte de nuestro nacionalismo, operan mayoritariamente en sectores estratégicos y constituyen una avanzada de modernización tecnológica.*
>
> Su campo de operación está fijado en la Constitución y en las leyes, o bien se ha definido por las necesidades de nuestro desarrollo. En la mayoría de los casos, la envergadura de sus proyectos y los requerimientos de capital consecuentes, su baja rentabilidad económica a corto plazo y la necesidad de que estas actividades se mantengan bajo el control nacional, han hecho y siguen haciendo imposible la participación de capital de los particulares.
>
> *De la actividad y resultados de nuestras empresas públicas depende en mucho la marcha del desarrollo nacional* (las cursivas son mías.
>
> De ahí que se ha iniciado una labor de reordenación de las empresas del Estado. Se han acordado disposiciones generales para la actuación de esas entidades, en materia económica y administrativa, donde se les fijan las reglas generales a que deberían sujetarse sus responsabilidades en los distintos niveles, precisando las facultades de los Coordinadores de Sector y de las dependencias globalizadoras de planeación, presupuestación y control. En materia económica, la estrategia de la empresa pública descansa en la reestructuración de su situación financiera; en la racionalización en el uso de divisas; en la elaboración y aplicación de programas para incrementar la productividad y el empleo; y en la eficaz vinculación de sus acciones con la política económica y social general, que coadyuva en la transformación estructural de la economía.

> [Esta] administración *mantendrá y profundizará el desarrollo de la industria paraestatal en la medida en que sea necesario para la economía del país*, y aplicando criterios altamente selectivos. En cambio, se está revisando la presencia estatal en las actividades no comprendidas en las prioridades anteriores. Se trata de empresas medianas y pequeñas con escasa influencia en el comportamiento de sus ramas productivas. En su adquisición tendrán preferencia los nacionales, protegiéndose la subsistencia de la planta productiva y el empleo.
>
> Son tantas las tareas que tiene el Estado por delante; son tan grandes las necesidades de inversión, organización y administración de lo que el Estado ya tiene y no puede abdicar, que resulta irracional pretender abarcar indefinidamente más ramas de actividad.
>
> *No pretendemos estatizar la economía: tenemos un sistema de economía mixta que exige equilibrio entre la actividad del Estado y la de los particulares. Preferimos un Estado fuerte y eficiente a un Estado obeso e incapaz.*
>
> Cumplir los objetivos que se le han asignado a las empresas públicas, significa ahora el reto de una administración responsable y moderna. En los puestos de dirección se han designado profesionales y técnicos experimentados, evitando improvisaciones que han significado una onerosa carga para el pueblo de México; fomentaremos su incorporación a un servicio público de carrera, que dé permanencia y garantice la contribución de la empresa pública al desarrollo nacional.
>
> [A manera de ejemplo] se reafirma el compromiso de renovar el orden administrativo de Pemex para elevar su eficiencia y productividad y vigorizar la honestidad en sus operaciones. Así lo exige el espíritu de la nacionalización de Lázaro Cárdenas.
>
> [En cuanto al sector eléctrico] los principales retos son su deterioro financiero, la necesaria integración administrativa y su consolidación técnica. [Se adecuan] los sistemas administrativos y de organización para elevar la productividad y los índices de eficiencia operativa. La superación de esos retos es indispensable para culminar el proceso de nacionalización de la industria. (De la Madrid, 1983).

Como reacción a la amenaza de una moratoria, y con una inflación de más de 200% (advierte Gollás; en Bizberg y Meyer, 2003: 242), la política económica del gobierno se volvió conservadora en extremo. La caída del populismo económico en América Latina facilitó la aplicación de estas políticas, *el renacimiento de las ideas neoliberales en el comercio, la privatización y la desregulación económicas*. Este *cambio en la ideología y en la filosofía económica* animó a los capitales de tal manera que algunos préstamos internacionales empezaron a ofrecerse a México).

Para Meyer (El Colegio de México, 2005: 929-930) debido a la crisis estructural del modelo económico mexicano que se desató a partir de 1982, resultado de la incapacidad de generar divisas suficientes para financiar las importaciones de la planta industrial, la inversión extranjera empezó a adquirir un papel central, particularmente la indirecta y especulativa. El gobierno de Miguel de la Madrid tomó la decisión de empezar a abrir la economía –México se adhirió al Acuerdo General de Aranceles y Tarifas (GATT)– para cambiar la naturaleza misma del modelo. *Se buscó que el motor del desarrollo ya no fuera la producción para el raquítico mercado interno sino para el mercado externo, particularmente para el norteamericano*. Y para lograr los recursos masivos necesarios para la conversión se tomaron dos grandes decisiones: *negociar un tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá*, mismo que se firmó a fines de 1993, y *modificar el carácter de la inversión externa, que de ser un elemento secundario desde 1940 hasta mediados de los sesenta, se transformó en el elemento central del crecimiento*: de ahí la enorme magnitud de la inversión externa directa e indirecta a mediados de los años noventa.

> Para entonces la combinación de la inversión directa e indirecta superaba los cincuenta mil millones de dólares y constituía el indicador más claro de la enorme influencia en la economía del capital externo, que cuando era de corto plazo o especulativo, como ocurrió entre 1994 y 1995, y decidía dejar el país en cantidades masivas –más de veinte mil millones de dólares en la fecha en cuestión– hundía en la crisis a toda la economía. Por su parte, la inversión externa directa, mayoritariamente norteamericana, a la que se le habían quitado prácticamente todas las trabas legales construidas durante la época de del nacionalismo económico por la vía de un reglamento de mayo de 1989 a la vieja ley sobre inversión extranjera (1973), ascendía ya a los treinta mil millones de dólares y de ella dependía el desarrollo de largo plazo de la economía mexicana que tenía como motor el mercado externo y todos los procesos de globalización

"Exportar masivamente y pronto exigía ligarse a la gran inversión externa, que proveía capitales y tecnología y ordenaba la nueva división internacional del trabajo, así como quitar todas las trabas posibles que la intervención gubernamental ponía a la iniciativa privada", observa Meyer (en Bizberg, 2003: 131). De esta suerte:

El nuevo modelo, también llamado *neoliberal*, exigía disminuir el gasto y el aparato gubernamentales, por tanto, *había que desmantelar*, al menos parcialmente, *el Estado interventor y el Estado benefactor* creados durante el periodo posrevolucionario y *privatizar el sector paraestatal* (Meyer; en Bizberg, 2003: 131).

Además, se escuchaban con frecuencia, desde distintos foros, *argumentos para disminuir la carga que representaban para el gasto y el déficit públicos las numerosas empresas ineficientes propiedad del gobierno* (Gollás; en Bizberg y Meyer, 2003: 248).

A lo anterior cabe subrayar, siguiendo a Meyer (El Colegio de México, 2005: 943) que "*…a partir de 1982 aquella parte del producto nacional que correspondía a salarios y prestaciones disminuyó a favor de las ganancias del capital"* (las cursivas son mías).

En su *Segundo Informe de Gobierno*, dado el 1º de septiembre de 1984, Miguel de la Madrid subrayó que la *Renovación Moral* era también un esfuerzo organizado y sistemático para elevar la eficiencia y la productividad en la Administración Pública; la búsqueda de mecanismos apropiados de *control y evaluación de la gestión gubernamental*; la instauración de *procedimientos de trabajo ágiles y eficaces y cuentas claras*; el establecimiento de medidas preventivas para abatir al mínimo los casos de persecución y castigo del delito. Recogía la demanda de *simplificar sistemas y métodos de trabajo, de agilizar trámites y papeleo, descentralizar la operación* del Gobierno Federal y *superar la calidad de los servicios públicos* (las cursivas son mías).

Factor fundamental de la preservación de la planta productiva y el empleo había sido la moderación salarial, conservando las fuentes de trabajo y haciendo posible la reordenación económica.

Asimismo, *se cuidaba el nivel de eficiencia y productividad de las empresas públicas, induciendo un sistema de control riguroso de costos*.

Por lo que se refiere a la participación de la banca nacionalizada en empresas no bancarias se inició su enajenación, tal como se previó al momento de la expropiación por el Gobierno de la República, al considerar que esas empresas no eran indispensables para la prestación del servicio de banca y crédito. De tal manera:

> Dentro del proceso de reestructuración del sistema financiero, se llevó a cabo la transformación de la antigua banca privada y mixta a la nueva figura jurídica de las *sociedades nacionales de crédito* (las cursivas son mías). La nueva organización del sistema bancario garantiza el interés de los ahorradores y sujeta su operación a las prioridades de la política nacional de desarrollo. La Administración Pública del sistema bancario implica una seria responsabilidad para asegurar el manejo honesto y eficiente del ahorro de la sociedad y su adecuada canalización a las prioridades nacionales; y se preserve la indispensable autonomía y agilidad en su gestión interna.
>
> En el rediseño del sistema financiero se ha avanzado en su racionalización. De 60 instituciones se liquidaron 11; 20 se fusionaron a otras, quedando, a la fecha 29 sociedades nacionales de crédito. [Debiendo continuar…] este proceso de rediseño del sistema financiero.

También se puso en servicio el *Programa de Modernización del Sistema Ferroviario Nacional*, mediante acciones de reorganización administrativa, financiera y laboral,

así como el mejoramiento de la infraestructura y del equipo del sector. Asimismo, se incrementó la *planta telefónica* y se avanzó en la Red Nacional de Telecomunicaciones con el apoyo de satélites.

El *nacionalismo revolucionario* era guía clara y firme de la acción de Gobierno, *núcleo ideológico impulsor de los mexicanos a ser dueños únicos de su destino*. Los principios de la Revolución Mexicana seguirían vigentes para orientar la ejecución de nuestro Proyecto Nacional, entre otros: un *régimen de economía mixta, con rectoría del Estado*. El gobierno, parte de la sociedad, orienta y hace congruente su actividad mediante la Planeación Democrática, pero no la sustituye. (Las cursivas son mías).

Asimismo, en el *Informe* habría de reconocerse el bajo nivel de vida de las clases populares y medias:

> …*la insuficiencia del salario* y de los precios de garantía, las angustias de las amas de casa al administrar el gasto familiar, la carestía de las rentas, la *injusticia de la marginación social, la limitación y deficiencia de los servicios públicos*, las dificultades de muchos empresarios ante el mercado deprimido, las altas tasas de interés y los demás signos de la crisis…aumentar la generación de empleos y *combatir la desigualdad económica y social* [eran] tareas de fondo que [requerían] cambios estructurales o cualitativos en las políticas y estrategias del desarrollo nacional…(Las cursivas son mías).

El *Tercer Informe de Gobierno*, presentado el 1º de septiembre de 1985 da cuenta, que siguiendo *"la línea ideológica de la Revolución Mexicana"* (las cursivas son mías), se promovieron reformas trascendentes a la Constitución en materia de desarrollo económico y social: *rectoría del Estado, economía mixta y planeación nacional*, entre otras.

Se puso en marcha el *Programa de Simplificación Administrativa del Gobierno Federal*, para propiciar honestidad y eficiencia, incluyendo, entre otras medidas: un nuevo marco jurídico para regular estrictamente las responsabilidades de los servidores públicos; prohibición del nepotismo; simplificación de trámites para atender mejor a los ciudadanos y elevar la eficiencia del aparato estatal; un moderno sistema de control de gestión y evaluación de la administración pública para todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Además, las menores exportaciones de petróleo, que significan menores ingresos para el sector público, y un persistente elevado déficit llevaron a *profundizar el redimensionamiento del tamaño del sector*, medidas que habían sido anunciadas en el *Plan Nacional de Desarrollo*. Por lo tanto:

> Al simplificar estructuras no estamos abandonando funciones, responsabilidades o programas básicos, ni debilitando la rectoría económica del Estado.

> Simplificamos su administración y economizamos su costo. *Racionalizamos el tamaño del sector público, pero mantenemos y fortalecemos sus responsabilidades fundamentales de orientación, regulación y promoción del proceso económico, la producción de bienes y servicios estratégicos que establece la Constitución, y la atención a necesidades sociales fundamentales.*
>
> …hemos ajustado también el número de Subsecretarías, Oficialías Mayores, Contralorías, Coordinaciones Generales y Direcciones Generales del Gobierno Federal, tanto para simplificar la administración y hacer economías, como para ratificar la política de hacer más eficiente el aparato gubernamental. *Una acción paralela se está realizando en el sector paraestatal* (las cursivas son mías).
>
> [Además]… el rediseño del sistema financiero está concluido en sus aspectos principales. Se han terminado prácticamente los compromisos derivados de la nacionalización bancaria: la indemnización de los ex accionistas y la venta de activos no indispensables para la prestación del servicio público de banca y crédito.
>
> Se avanzó también en la racionalización del sistema al continuar las fusiones de instituciones y fortalecer la existencia de bancos regionales, multirregionales y nacionales. Así, de 60 instituciones que funcionaban a fines de 1982, han quedado sólo 19. Esta consolidación inducirá una mayor eficiencia y solidez en el sistema bancario.

Asimismo, en el *Tercer Informe de Gobierno* se reconoce que las *empresas públicas* han sido uno de los instrumentos más efectivos con que el Estado mexicano ha contado para lograr para el cumplimiento de sus objetivos económicos y sociales. Ponderando aciertos y errores –subraya el *Informe*– su balance para el desarrollo del país es positivo. Sin embargo, se tiene plena conciencia de que *el sector paraestatal creció a lo largo del tiempo en forma desordenada, sin obedecer a planes definidos*.

De esta suerte:

> El Estado *promovió una gran diversidad de empresas, que retuvo innecesariamente bajo su control* o *absorbió empresas privadas fallidas*, bajo el incorrecto argumento de proteger el empleo aún en proyectos estructuralmente inviables. *Paradójicamente, la multiplicación excesiva de empresas públicas debilitó al Estado, [condujo] al desequilibrio financiero, al limitar su capacidad de atender suficientemente sus responsabilidades primordiales*. Por ello, la actual administración del Ejecutivo Federal *reconoció la necesidad de depurar el sector público a fin de reestructurarlo y fortalecerlo, consolidando de esta manera la capacidad de rectoría económica del Estado*. (Las cursivas son mías).

Para precisar su responsabilidad se definieron en el artículo 28 constitucional los rubros estratégicos que le son exclusivos: *petróleo, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles, comunicación vía satélite, correos, telégrafos, radiotelegrafía, emisión de billetes por un solo banco y servicios bancarios*.

Se emprendió una depuración a fondo del tamaño y la cobertura del sector público federal a efecto de darle la dimensión que corresponde a sus responsabilidades legales y de promoción selectiva y prioritaria del desarrollo.

> *Hemos ordenado* –informaría el Presidente– *la fusión, liquidación y transferencia, o venta de organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos que comprenden a 482 entidades no estratégicas ni prioritarias*, de las 1,155 que integraban el sector público a fines de 1982. *Este proceso tiende a fortalecer la capacidad del Estado en áreas irrenunciables y estratégicas o prioritarias, quitándonos obesidades y lastres que habían convertido al aparato paraestatal, como conjunto, en un ente desequilibrado financieramente* (las cursivas son mías).
>
> Seguiremos fortaleciendo de esta manera [diría el Presidente De la Madrid] la rectoría económica del Estado, así como nuestro sistema de economía mixta y pluralismo social, que no es compatible con la absorción de la sociedad civil por parte del Estado ni con la privatización de áreas estratégicas de la economía.
>
> Vamos a continuar con esta política. *Seguirá la depuración del sector paraestatal para evitar que al pretender abarcar mucho apriete poco*. Es indispensable *elevar la productividad de nuestras empresas públicas; equilibrar sus finanzas; ajustar su personal; reducir los subsidios en su favor a los estrictamente justificados; mejorar la tecnología por ellas empleada; suprimir líneas de producción obsoletas; evitar dispendios y corruptelas; restringir a lo indispensable sus plantas directivas; mantener la calidad de sus productos, y hacer más eficiente su administración*. (Las cursivas son mías).

Concluiría este *Tercer Informe* reiterando entre las decisiones políticas fundamentales del pueblo de México: la *rectoría del desarrollo nacional por el Estado* y la *economía mixta*.

Un año después, el 1º de septiembre de 1986, recordaría el Presidente De la Madrid –en su *Cuarto Informe de Gobierno*– que "No habíamos concluido los primeros pasos para enfrentar los efectos del terremoto, cuando *arrastramos un verdadero cataclismo económico"*. (Las cursivas son mías):

> *El precio del petróleo, nuestro principal producto de exportación y fuente mayoritaria de los ingresos públicos, se desplomó de manera brutal, como*

> *consecuencia de la guerra generalizada de precios y mercados a nivel mundial*. De no haber ocurrido el desplome de nuestros ingresos petroleros, en el presente año la economía hubiera continuado creciendo de manera más firme y la inflación se hubiera reducido. (Las cursivas son mías).

En tal circunstancia, informó el Presidente, no disminuyó el empeño de introducir en la Administración Pública Federal los instrumentos que permitieran *mejorar su calidad y garantizar su honestidad,* con avances en la *modernización* y en la *lucha contra la corrupción*. Los cambios de fondo incluían la *adecuación del tamaño del sector público*; y estaba en plena operación el *sistema de control y evaluación de la gestión pública*, que involucraba a las *entidades paraestatales*.

Con respecto a estas últimas, había sido aprobada y promulgada la *Ley Federal de Entidades Paraestatales* (*Diario Oficial de la Federación,* del 14 de mayo de 1986) con la finalidad de dotar a la empresa pública "de un marco jurídico que [propiciara] su autonomía de gestión y su simplificación operativa". De tal suerte, se informaba el haberse incorporado al *Programa de Simplificación Administrativa* más de 50 organismos y empresas paraestatales.

Cabe señalar que el artículo 12 del citado ordenamiento, dispuso publicar anualmente la *relación de las entidades paraestatales que formen parte de la Administración Pública Federal* (las cursivas son mías). Relación que debería publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*, dentro de los primeros 15 días del mes de agosto, como dispone el Artículo 3º del nuevo *Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales,* del 26 de enero de 1990.

Asimismo, dentro del marco del *Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal*, cuyas acciones buscaban sentar las bases para mejorar los servicios gubernamentales y acercarlos a los lugares donde los demandan los ciudadanos, se procedió a *entregar a los Gobiernos estatales aquellas entidades que por su ubicación y el tipo de servicios que prestaban tenían una cobertura local o regional.*

El proceso de depuración de las entidades paraestatales continuaba en marcha. *A esa fecha se habían liquidado, transferido, fusionado o vendido 205 entidades y 261 se encontraban en proceso, lo que dejaba un saldo de alrededor de 700, comparadas con las 1,155 que existían en 1982*.

> El plan estableció, asimismo, que las empresas públicas estarían sujetas a un proceso de reestructuración y modernización tendiente a elevar su eficiencia y productividad, así como fortalecidas para el manejo ordenado de la política económica. Asimismo, se establecieron convenios con las empresas paraestatales para efectuar el seguimiento, control y evaluación de sus metas presupuestarias y del déficit.

La empresa pública, señala el Presidente en su *Cuarto Informe, ha sido un factor primordial con el que cuenta el Estado mexicano para el logro de sus objetivos económicos y sociales*:

- Como instrumento prioritario para el equilibrio regional;
- Como mecanismo de apoyo para la captación de divisas y
- Como vehículo fundamental para reordenar la economía y superar la dependencia tecnológica, y
- Ha contribuido al desarrollo social y a la promoción de la productividad y el empleo.

Al inicio de mi Gobierno [agrega el Presidente De la Madrid], reconocimos la imperiosa necesidad de depurar el sector paraestatal, a fin de fortalecerlo. De acuerdo con ello, hemos realizado una intensa revisión de sus metas y objetivos, a efecto de darle mayor flexibilidad, dinamismo y capacidad de acción.

Continuaremos haciendo una minuciosa revisión del tamaño y cobertura del sector público, dado que es requisito indispensable para incrementar la eficiencia de la economía y canalizar el ahorro a la atención de las prioridades nacionales.

Conviene precisar los criterios que han delimitado la participación del Estado en empresas. La Constitución [recuerda el Presidente], en su Artículo 28, determina las áreas estratégicas en las que el Estado tiene, como representante de la Nación, el control exclusivo: petróleo e hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles; emisión de billetes; acuñación de moneda; correos, telégrafos, radiotelegrafía y comunicación vía satélite, y servicio público de banca y crédito.

También son entidades estratégicas las que por mandato explícito de la Ley deben estar bajo responsabilidad del Estado, y que constituyen y han constituido instrumentos fundamentales para proteger el interés nacional y promover el desarrollo. Estas son, principalmente, entidades de servicio social. Destacan, de entre ellas, el IMSS, ISSSTE, e INFONAVIT, así como CONASUPO por lo que hace a la regulación de los abastos.

En estas *entidades estratégicas* no cabe la retracción del sector público, sino su reforzamiento y expansión eficaz.

Por diversas circunstancias, el Estado interviene como propietario con mayoría de acciones en *empresas consideradas como prioritarias*, y que son productoras de bienes y servicios para el mercado; tal es el caso de la siderurgia, los fertilizantes, la producción de azúcar, los astilleros, entre otros rubros. En estas áreas también participan empresas particulares.

> El Plan Nacional de Desarrollo [continua diciendo Miguel de la Madrid] señala que para fortalecer las entidades estratégicas y prioritarias, en un entorno de recursos escasos, es necesario evitar que las entidades que no lo son mermen el presupuesto. Por ello, *hemos decidido precisar las entidades públicas estratégicas y prioritarias que mantendrá el Estado.*
>
> *Las restantes serán desincorporadas del sector público en forma ordenada y mediante los procesos de venta, liquidación, fusión o transferencia a las entidades federativas. Reforzaremos lo estratégico y prioritario, pondremos especial énfasis en elevar la productividad de nuestras empresas públicas básicas, equilibraremos sus finanzas, introduciremos nuevas tecnologías y haremos más eficiente su administración* [concluiría el Presidente (las cursivas son mías)].

Al término de la exposición de su *Cuarto Informe* el titular del Ejecutivo reiteró *seguir con el proceso de desincorporación de entidades públicas no estratégicas ni prioritarias para fortalecer aquéllas que sí lo son*. Profundizar en la estrategia de reconversión del sector paraestatal para racionalizar su operación, modernizar su tecnología, fortalecer su productividad y elevar la calidad de los bienes que provee y de los servicios que presta. (Las cursivas son mías).

Por otra parte, se firmó 'Ad-Referéndum' el *Protocolo de Adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)*.

El 1º de septiembre de 1987 comparece nuevamente el Presidente De la Madrid ante el Congreso de la Unión con objeto de presentar su *Quinto Informe de Gobierno.* En esta ocasión destacó que *"...hemos continuado la política de desincorporación de entidades que no son estratégicas ni prioritarias, y a la vez, nos empeñamos en el fortalecimiento de las que sí lo son"*. (Las cursivas son mías).

Enseguida agregaría lo siguiente:

> La racionalización del quehacer del sector público ha partido de una definición clara y moderna del papel que tiene que desempeñar el Estado en la economía y de los fines que han de orientar su acción. La sociedad mexicana no quiere un Estado débil, con déficit crónico, cuya dimensión o intervencionismo indiscriminado le resten capacidad de acción eficaz y conducción clara. Quiere un Estado fuerte que dirija al país, respete y estimule la libertad y la capacidad de innovación de los mexicanos, y cumpla su deber de promover el interés general con eficacia.

Por lo que se refiere a la *empresa paraestatal,* informó habérsele dado mayor libertad y autonomía, insistiendo en vigilar los indicadores de productividad y la autoevaluación.

Además de no desistir en el combate a la ineficiencia y el desperdicio de los recursos públicos.

El Estado –hizo saber– "mantiene el control directo de las actividades señaladas por la Constitución como estratégicas o definidas como prioritarias en nuestras leyes, planes y programas. A partir de esta tesis, hemos llevado a cabo *un amplio proceso de reestructuración del sector público mediante la liquidación, venta, fusión o transferencia a los Gobiernos estatales y municipales de entidades no estratégicas ni prioritarias*. De esta manera, *el sector público se retira totalmente de las ramas automotriz, farmacéutica, petroquímica secundaria y diversas de la industria manufacturera, tales como refrescos embotellados, textiles y enseres domésticos. Asimismo, disminuimos en forma significativa nuestra participación en la rama turística y recreativa.* Hoy, el sector industrial paraestatal participa únicamente en 13 ramas productivas, cuando al inicio de esta Administración lo hacía en 28". (Las cursivas son mías).

Además, con el apoyo de los recursos financieros y la capacidad administrativa liberada por el proceso de desincorporación, se ha iniciado la reconversión industrial de las empresas estratégicas y prioritarias para modernizar tecnologías, elevar eficiencia y productividad, abrir nuevas plantas y cerrar otras líneas de producción ya obsoletas. Con ello, se fortalece en forma efectiva, la capacidad de rectoría económica del Estado.

También la descentralización de la vida nacional en las entidades federativas comprendió la reubicación de 13 empresas del Gobierno Federal, además de iniciar en breve el traslado de otras 11 paraestatales.

En el *Informe* se reiteró la importancia de la empresa pública para fortalecer el papel rector del Estado en el régimen de economía mixta y coadyuvar a la consecución de los objetivos nacionales. No se trata –advirtió De la Madrid– de privatizar empresas públicas fundamentales, ni desprenderse de empresas estratégicas o que tengan fines de asistencia y seguridad social. En cuanto al propio proceso de desincorporación, éste se consolidaba mediante la operación de cuatro mecanismos: *liquidación, fusión, transferencia a los Gobiernos locales y enajenación a los sectores social y privado*.

Así, por ejemplo:

> Como parte de su proyecto de reestructuración, el sector siderúrgico continuó con la desincorporación de entidades no vinculadas directamente a la producción acerera. De esta forma, sólo quedan integradas a SIDERMEX, como entidad controladora, AHMSA, SICARTSA y 35 empresas más en forma asociada. Se inició el Proyecto SICARTSA II, para producir fierro esponja y sus derivados.
>
> Dentro del programa de reconversión de la industria azucarera, destacan el cierre de los ingenios Nueva Zelanda y Libertad, debido a lo incosteable de

> su operación, la venta o transferencia de otros ingenios y el fortalecimiento de aquellos productivos.
>
> Destacan las asunciones de pasivos efectuados por el Gobierno Federal por medio de convenios de reordenamiento integral y saneamiento financiero de la CFE, FERRONALES, CONASUPO, SIDERMEX y PROPEMEX. Las empresas apoyadas asumen compromisos para elevar eficiencia y productividad.
>
> La banca nacional de desarrollo es instrumento primordial para impulsar actividades prioritarias en el país. Otorga volúmenes crecientes de crédito a los sectores privado y social, para fomentar la inversión productiva en distintas áreas de la economía.
>
> PEMEX es una empresa estratégica de vital importancia. El desarrollo de México no podría explicarse sin el carácter nacionalizado de los hidrocarburos.
>
> *La modernización ferroviaria es el eje fundamental de la estrategia de cambio estructural del sistema de transporte.* (Las cursivas son mías). En 1984 se emitió la nueva Ley Orgánica de Ferrocarriles Nacionales de México, empresa que desde 1986 integra todos los servicios ferroviarios del país. El servicio de pasajeros mejora apreciablemente con un nuevo concepto la calidad de servicio.

En su *Sexto Informe de Gobierno* el Presidente De la Madrid concluyó que la empresa pública constituía un elemento importante para el desarrollo. "No es aceptable –agregaría– una empresa pública ineficiente, que preste servicios de mala calidad, que distraiga recursos de lo prioritario y represente una pesada carga fiscal, que sea pagada por la comunidad. Por el contrario, la empresa pública es una pieza fundamental de la estrategia de desarrollo y, por lo mismo, debe contribuir al bienestar social".

Asimismo, con tal motivo recordó que durante su mandato uno de los objetivos había sido el de consolidar la empresa pública, retirándola de aquellas actividades en las que su participación no era estratégica ni prioritaria. Además de hacerla más fuerte y eficiente en aquellos campos en los que su contribución al desarrollo era necesaria.

> La actividad directa del Estado en la producción de bienes y servicios –afirmaría el Presidente– no puede ser evaluada por el número de empresas públicas, sino por lo que dichas empresas contribuyen al desarrollo nacional. *Más calidad y no cantidad es lo que ahora necesitamos*.
>
> De *1,155 entidades del sector público existentes a principios de 1983, se decidió la desincorporación de 765*. La desincorporación de muchas de ellas aún se encuentra en ejecución. *Para atender necesidades impostergables, se crearon 59 entidades nuevas*. Así, en la actualidad quedan 449 entidades públicas. *Estas cifras no incluyen 339 empresas no bancarias, en las que participaban*

> *las instituciones de crédito nacionalizadas y que fueron ofrecidas en venta a particulares por ser innecesarias para su operación* (las cursivas son mías).
>
> Al mismo tiempo, se ha aumentado la eficiencia de las empresas paraestatales. Ello ha permitido reducir los subsidios a las industrias públicas que les otorga el Gobierno Federal, de 2.8% del producto en 1983 a menos de 1.3% en 1988. Con las políticas adoptadas, las empresas públicas están en mejores condiciones para hacer frente a los requerimientos crecientes de la sociedad y constituyen un sólido apoyo para la rectoría económica del Estado [concluyó en su último *Informe* Miguel de la Madrid].

Durante la gestión del Presidente De la Madrid fueron establecidas, entre otras, las siguientes entidades paraestatales:

- Fideicomiso de Formación y Capacitación para el Personal de la Marina Mercante Nacional (1983);
- Centro de Enseñanza Técnica Industrial (8-III-1983);
- Instituto Mexicano de Cinematografía (23-III-1983);
- Instituto Mexicano de la Radio (23-III-1983);
- Instituto Nacional de Pediatría (18-IV-1983);
- Instituto Nacional de Perinatología Isidro Espinosa de los Reyes (19-IV-1983);
- Hospital Infantil de México Federico Gómez (30-IV-1983);
- Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial (9-III-1984);
- Servicio Postal Mexicano (20-VIII-1986);
- Compañía Operadora del Centro Cultural y Turístico de Tijuana, S.A. de C.V. (1986);
- Casa de Moneda de México (20-XI-1986), y el
- Instituto Nacional de Salud Pública (26-I-1987).

En suma, Ignacio Pichardo Pagaza concluye de manera lúcida y contundente que:

> El decenio de 1975-1985 será siempre…el de la sectorización o tal vez el decenio en el que la empresa pública mexicana llegó a la cúspide. Nuestra fe se trasladó al *manejo nacionalista* de la empresa pública como eje del crecimiento y de la distribución del ingreso.
>
> Los diez años transcurridos entre 1985 y 1995 trajeron vientos de cambio profundos. [Entre otros]: *la introducción del neoliberalismo administrativo que nos condujo a deshacernos del sector paraestatal…*para desembocar, finalmente, en la *reformulación de las funciones del Estado, constriñéndolo*. Esta vez no depositamos nuestra fe en el Estado ni en la administración pública; *creímos en la omnipotencia del mercado;* sólo conseguimos aumentar levemente el crecimiento del PIB *sin disminuir la pobreza generalizada.* (Pichardo Pagaza; en INAP, 2006: 98).

Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)

En su discurso de Toma de Posesión al cargo como Presidente, Carlos Salinas de Gortari expresó que la modernización de la política, la economía y la sociedad de México eran inevitables dentro de un mundo en profunda transformación y recrudecida competencia.

Por lo anterior, la mayoría de los Estados nacionales estaban cambiando, sin importar ubicación, ideología, prácticas políticas o el nivel industrial alcanzado. Para enfrentar los nuevos retos sería necesario hacer más efectivo el Estado.

> El Estado, al inicio del nuevo siglo y del nuevo milenio, no puede ni debe intentar ser el único actor, sino el conducto de una sociedad democrática; no el más grande, sino el más justo y eficaz; no el más absorbente de la fábrica social, sino el liberador de su enorme energía. Sin excesos y sin mitos, el Estado moderno debe encontrarse de nuevo con sus principios originales promotores de la justicia y del cambio.
>
> El Estado moderno es aquel que garantiza la seguridad de la Nación, y a la vez da seguridad a sus ciudadanos; reconoce la pluralidad política y recoge la crítica, alienta a la sociedad civil, evita que se exacerben los conflictos entre grupos. Mantiene transparencia y moderniza su relación con los partidos políticos, con los sindicatos, con los grupos empresariales, con la Iglesia, con las nuevas organizaciones, en el campo y en las ciudades.
>
> El Estado moderno es aquel que conduce la estrategia nacional de desarrollo. Crea las condiciones para su crecimiento sostenido y estable; *eleva la eficiencia y fortalece las entidades estratégicas y prioritarias; desincorpora entidades no fundamentales para ampliar su acción en las responsabilidades sociales* (las cursivas son mías). Atiende con esmero y como objetivo fundamental el bienestar popular.
>
> El bienestar social del Estado moderno no se identifica con el paternalismo, que suplanta esfuerzos e inhibe el carácter. Hoy, la elevación del nivel de vida sólo podrá ser producto de la acción responsable y mutuamente compartida del Estado con la sociedad.
>
> Vamos a modernizar el Estado…en sus responsabilidades…en su quehacer económico. El Estado será rector efectivo de la modernización, pero ésta sólo será posible con la corresponsabilidad de la sociedad y con métodos democráticos.
>
> El Estado cumplirá con su responsabilidad, *atendiendo el gasto social y la productividad de las entidades estratégicas y prioritarias*;*...alentaremos la actividad que realicen los particulares y promoveremos las condiciones para que*, como lo establece la Constitución, *el sector privado contribuya al desarrollo económico y social* (las cursivas son mías).

> En la recuperación, *la inversión del sector privado desempeñará un papel fundamental*, dada la considerable salud y fortaleza financiera de sus empresas… modernizaremos el sistema carretero, incorporando activamente el ahorro y la inversión de los particulares; daremos más dinamismo a los ferrocarriles, las telecomunicaciones, los puertos y la aviación.
>
> *El propósito medular de la Revolución Mexicana, que es el de la justicia social, no ha sido alcanzado. Recobremos la capacidad de indignación ante la pobreza y la desigualdad que todavía extienden su sombra en diversas partes del país.* (Las cursivas son mías).
>
> Con los empresarios reitero mi compromiso de generar un ambiente propicio a la inversión privada y, con ella, para la creación de empleo y bienestar.
>
> Daremos reglas claras y certidumbre en las acciones del gobierno; simplificaremos regulaciones que obstaculizan la producción y solamente alimentan burocracias.
>
> Pido a los empresarios invertir y reinvertir, con visión moderna y emprendedora, y seguir comprometiéndose en la estabilidad económica porque es en el interés de todos.

De conformidad a lo dispuesto por la Constitución Política y la Ley de Planeación, Salinas de Gortari remitió al Congreso de la Unión, el 31 de mayo de 1989, el *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994* (Poder Ejecutivo Federal, 1989: xvii-xviii).

En tal ocasión señalaba que "…el Estado [debía] *modernizarse* para cumplir eficazmente con sus obligaciones más fundamentales: garantizar el *Estado de Derecho* y la seguridad de los ciudadanos, armonizar los intereses de todos los grupos y promover las condiciones de crecimiento que permitan un avance significativo en el bienestar de todos los mexicanos". Ello exigía:

> […] incrementar su fortaleza, ampliando las bases sociales de su acción y… Reconocerse como un actor que no colma todo el espacio social…El Estado Mexicano se moderniza democratizándose.
>
> Su modernización le exige también ser eficaz, eliminando el peso de su estructura que limita y en ocasiones erosiona su capacidad de respuesta ante sus obligaciones constitucionales. *Su fuerza económica no radica en su tamaño ni en los ámbitos del quehacer productivo que posee, sino en la creación de las condiciones de un desarrollo efectivo que dé base permanente al empleo y a la calidad de vida.*
>
> Este es el sustento del concepto de rectoría del Estado acorde con su propia modernización: el Estado debe conducir el desarrollo nacional, armonizando y articulando los intereses de todos los sectores concurrentes, en aras de *fomentar*

> *el crecimiento económico y el empleo, y garantizar una más justa distribución del ingreso y la riqueza. El quehacer del Estado en la economía es, pues, promover, alentar, vigilar y coordinar la actividad económica nacional* en el marco de la Constitución y sus leyes, a efecto de garantizar el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales. *Para modernizar a México debemos modernizar al Estado.* (Poder Ejecutivo Federal, 1989: 15-16. Las cursivas son mías).

En ese orden de ideas, la "modernización económica" –una de las líneas básicas de la estrategia para el crecimiento– implicaba "un sector público más eficiente para atender sus obligaciones legales y compromisos populares". Por cuanto:

> La modernización económica sería inconcebible sin la *modernización de la empresa pública*, ya que ésta [jugaba] un papel esencial en la promoción del desarrollo. Para atender con eficacia sus funciones, *la empresa pública se [sujetaría] a un profundo proceso de modernización estructural*, *y se [concentraría] en las áreas estratégicas y prioritarias para el desarrollo de su actividad*. (Poder Ejecutivo Federal, 1989: xviii. Las cursivas son mías).

Al respecto, en el apartado relativo a la "Modernización de la empresa" el *Plan Nacional de Desarrollo* subrayó la importancia que las áreas estratégicas, señaladas en el Artículo 28 constitucional, tenían para el país. Estas áreas constituían campos de actividad exclusiva del Estado desarrollada a través de las entidades paraestatales. Ello implicaba "una responsabilidad especial de *eficiencia y honestidad* en su manejo". Además, el Estado mantendría su participación en aquellas empresas consideradas como *prioritarias*, cuyas actividades, por ser de amplio beneficio social, demandaban una atención preferente. (Poder Ejecutivo Federal, 1989: 89).

Asimismo, el *Plan* estableció que *las entidades que no reunieran las características de estratégicas, prioritarias,* o de ambas, serían *desincorporadas*. Además, las "empresas públicas", deberían *sujetarse a criterios de rentabilidad y regirse de acuerdo con la competencia que impone el mercado para su mejor desempeño y más alta utilidad social*. (Poder Ejecutivo Federal, 1989: 90. Las cursivas son mías).

En el citado documento se afirma que la empresa pública es producto de las políticas nacionales y que debe estar sujeta a ellas, sin perder de vista *su carácter empresarial* y, en consecuencia, debe igualmente *atender a exigencias de eficiencia y productividad*, con estricto control en el cumplimiento de las políticas, los programas y los presupuestos. Asimismo, uno de los propósitos centrales de las empresas públicas sería la *calidad y oportunidad* de la oferta de los bienes y servicios que producen (Poder Ejecutivo Federal, 1989: 90. Las cursivas son mías).

Por tal motivo, se impulsaría y fortalecería el sector paraestatal de tal forma que todas las empresas públicas se convirtieran en *modelos de eficiencia*, cumplieran los objetivos

para los que fueron creadas y se apegaran a las normas que las regía. Asimismo, el *administrador público* tenía un compromiso muy claro en ese sentido con la sociedad, propietaria de los recursos que administraba. Se perfeccionaría el *marco normativo* de la empresa pública, a efecto de hacer coincidir sus fines de servicio, concebidos en el derecho público, con la eficiencia, eficacia y productividad que su modernización reclama. (Poder Ejecutivo Federal, 1989: 90).

Además, *se eliminarían los obstáculos y prácticas obsoletas que impedían un mayor dinamismo a la empresa pública y una mayor actividad de la misma en el interior y exterior del país*. Se definirían claramente las líneas de autoridad, así como los objetivos globales y particulares de cada empresa, para evaluar con mayor certeza sus resultados. Se desarrollaría *un adecuado sistema de evaluación que estimulara y promoviera su eficiencia y que al mismo tiempo premiara o penalizara los resultados*. También, se perfeccionaría el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de los *convenios de modernización* de las empresas, con compromisos claros de los administradores. S*e eliminaría la reglamentación excesiva para que no fueran las instancias centrales las que pretendieran administrarlas*. Se les dotaría de una verdadera *autonomía de gestión fortaleciendo sus órganos de gobierno*, al tiempo que asumirían el compromiso de alcanzar una mayor *autonomía financiera*. De igual forma, se exigiría la formación de *empresarios públicos modernos*, con claro compromiso social y a la altura de la responsabilidad que implicaba dirigir y administrar los recursos de la Nación. La modernización de las entidades paraestatales exigía *empresarios públicos altamente capacitados, con capacidad ejecutiva y un claro compromiso social*, que asumieran plenamente la responsabilidad que implicaba dirigir y administrar las áreas estratégicas propiedad de la Nación. (Poder Ejecutivo Federal, 1989: 90-91. Las cursivas son mías).

En tal circunstancia, la Secretaría de la Contraloría General de la República elaboró el *Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994,* el cual estableció los lineamientos generales en la materia. (Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1990: 11-14, 49-50).

La *modernización económica* –se expone en la Presentación del *Programa*– *reclamaba continuar la desincorporación de las empresas no estratégicas ni prioritarias*. Los recursos liberados se canalizarían para la atención de las prioridades requeridas para el bienestar ciudadano, evitando además la distracción de recursos en actividades secundarias cuya erogación desatara nuevos desequilibrios económicos.

> De esta manera, el Estado mexicano contaría a mediano plazo, con un menor número de entidades, y estas serán las que actúen en las actividades de mayor importancia –estratégicas y prioritarias–.

Simultáneamente, la modernización implicaba el fortalecimiento de las entidades que actuaban en áreas estratégicas y prioritarias, que les permitiera *desempeñarse con criterios de alta eficacia, eficiencia y productividad*.

Se profundizaría en la modernización de las entidades estratégicas prioritarias, con un claro criterio que evitara confundir a las *empresas públicas* propiamente dichas con las *entidades de servicio institucional*, útiles para la prestación de servicios públicos o para realizar las actividades promocionales y de investigación, y cuya eficiencia y productividad no siempre eran medibles en términos de rentabilidad financiera.

> Las entidades de servicio con una clara función social deberán desempeñarse eficientemente, distinguiendo su fin de los resultados de su operación; no así las empresas públicas, que por los tipos de bienes que producen y servicios que prestan deberán sujetarse a criterios de rentabilidad y regirse atendiendo a la competencia del mercado, para su mejor operación y utilidad social.

De tal suerte, la desregulación y simplificación, tanto al interior como al exterior del sector público sería un paso necesario para elevar la productividad de la empresa pública y para profundizar el proceso de descentralización. Se eliminarían los obstáculos y prácticas obsoletas que impedían un mayor dinamismo a la empresa pública y obtener la óptima actividad de la misma en el interior del país o en el exterior.

Asimismo, se perfeccionarían los *convenios de desempeño* de las empresas, con compromisos claros de sus administradores. Para tal efecto, la modernización de las entidades paraestatales exigía de *empresarios públicos* altamente calificados, con capacidad ejecutiva y claro compromiso social. Como lo establece el propio *Programa*:

> Los titulares de las entidades públicas deben tener como propósito *ubicar a la empresa en los más altos niveles de eficiencia y competitividad*. Es imprescindible que…*tengan los conocimientos y la experiencia suficientes en la actividad específica de la misma*.
>
> El administrador de la entidad debe haber participado en altos niveles directivos y haber demostrado capacidad ejecutiva…
>
> Es importante establecer los conceptos de concertación y compromiso social… como parte de los requisitos de formación de los empresarios públicos y como una exigencia para *combatir la ineficiencia e improvisación en la administración de las entidades públicas*.
>
> Por la importancia vital que para la Nación tienen las empresas estratégicas y prioritarias que permanecerán bajo control estatal, es preciso que éstas sean dirigidas por verdaderos *empresarios públicos*, a los que se asegure una mayor permanencia y continuidad, y que como todo administrador profesional, posean mentalidad abierta al cambio, estén convencidos de la necesidad de actualizarse permanentemente y cuenten con la capacidad técnica, imaginación y dinamismo para hacer más eficientes las entidades a su cargo.

> Por ello las cualidades personales que se buscan en un alto directivo competente son una *aptitud ejecutiva*, que garantice la justa apreciación de las *fuerzas y debilidades* de la entidad; una *clara visión* de las *situaciones* y de los *problemas*, aparejada a una *alta capacidad decisoria; capacidad de autocrítica*, y un *amplio sentido de colaboración*; una *reconocida probidad*, así como *confianza en sí mismo*. (Las cursivas son mías).

En resumen, el *Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994* concluía que para modernizar a México debíamos *modernizar al Estado*. La modernización de la economía exigía la participación de todos, por cuanto *el Estado no podía ni debía ser el único actor*.

Un sector paraestatal depurado, menos numeroso pero más sólido y coordinado, que permitiera asegurar la complementariedad de procesos productivos tanto de bienes como de servicios, promovería sin duda el cumplimiento más eficaz y eficiente de los objetivos de las entidades, así como la elevación de su productividad.

En su *Mensaje del Primer Informe de* Gobierno, del 1º de noviembre de 1989, Salinas de Gortari advertía que las últimas décadas del siglo XX nos sorprendían con una situación internacional de mayor competencia y cambio tecnológico, y con una sociedad mexicana más compleja, informada y participativa. Frente a estas nuevas circunstancias externas e internas, *la mayoría de las reformas de nuestra Revolución [habían] agotado sus efectos y no [eran] ya la garantía del nuevo desarrollo que [exigía] el país. Debemos, por ello, introducir cambios en el Estado, promover nuevas formas de organizar la producción y crear nuevos esquemas de participación y de relación política*.

> Durante muchos años, cuando fue necesario promover grandes organizaciones sociales e impulsar la industrialización del país, el Estado generó dependencias y organismos públicos para canalizar recursos y estímulos, construir infraestructura y servicios. Desplegó una política proteccionista y de subsidios para defender los pequeños y grandes esfuerzos nacionales.
>
> *Adquirió empresas en dificultades financieras para salvar la fuente de trabajo y apoyar las cadenas productivas*. Podemos decir hoy, a la vista de los resultados, que *éstas no fueron siempre decisiones apropiadas*. Lo cierto es que se inscribían en una concepción general del quehacer público propia de la época. Nadie puede negar que, en conjunto, fue una política que logró éxitos muy considerables en comparación con muchos países del mundo. *Pero las cosas cambiaron; México se transformó, el mundo se hizo diferente. Lo que antaño fue garantía de crecimiento y de expansión para el bienestar, se tornó en su obstáculo directo*.

> *La crisis nos mostró que un Estado más grande no es necesariamente un Estado más capaz*; *un Estado más propietario no es hoy un Estado más justo* (las cursivas son mías).

La realidad es que, en México, más Estado significó menos capacidad para responder a los reclamos sociales de nuestros compatriotas y, a la postre, más debilidad del propio Estado. El Estado se extendía mientras el bienestar del pueblo se venía abajo.

> Este alejamiento del reclamo social se dio no sólo porque *las crecientes empresas estatales* acapararon los recursos financieros, sino porque distrajeron la atención política del gobierno. En los hechos, *el Estado se ocupó más en administrar sus propiedades que en atender las necesidades sociales apremiantes*.
>
> Por eso, estamos llevando a cabo *la reforma del Estado*, para volver al Estado que se planteó originalmente la Revolución Mexicana; capaz al mismo tiempo de garantizar la soberanía de nuestra nación y de la justicia a nuestros compatriotas. *Esta década de crisis lastimó el nivel de vida de la población de manera sin precedente* y destruyó los mitos celosamente guardados por *una minoría beneficiaria del gigantismo estatal*, sin importarle la suerte de millones de compatriotas, la asfixia de la iniciativa social y la burocratización del quehacer político.
>
> La tesis que asocia estatismo con progreso surgió en el mundo ante el fracaso del ultra individualismo de los años veinte, por la autorregulación fallida del mercado y la gran depresión que le siguió. Fue en su tiempo una justa bandera. Pero hoy sólo defiende los privilegios de viejas capas aferradas al *status quo*.
>
> *Los aciertos notables de la intervención estatal del pasado, y que contribuyeron a gestar casi cuatro décadas de crecimiento sostenido*, fueron opacándose por una tendencia a responsabilizar al Estado, de manera casi exclusiva, de la gestión de toda la economía: esto impidió su eficaz regulación de la economía mixta. Como ya se ha señalado, en una sociedad tan compleja como la nuestra hay obligaciones constitucionales y económicas que el Estado debe atender ante insuficiencias del mercado y por las desigualdades sociales.
>
> [Pero] Un Estado que no atienda al pueblo por estar tan ocupado administrando empresas, no es justo ni es revolucionario…Un Estado extenso, abrumado, termina siendo un Estado débil…
>
> La desincorporación de empresas públicas no estratégicas responde hoy a un principio de fidelidad con el carácter social y nacionalista del Estado. Desincorporar empresas no es renunciar a regular y conducir el desarrollo nacional, porque no es condición única de la rectoría del Estado la propiedad de las empresas, sino fundamentalmente el ejercicio de la autoridad en beneficio del pueblo.

> La privatización no deposita en manos ajenas al Estado la conducción del desarrollo; por el contrario, el Estado dispone ahora de recursos, de atención y de oportunidad para utilizar los formidables instrumentos de la política de gasto, ingreso, aranceles, precios públicos, subsidios y la fortaleza de las empresas estratégicas para determinar el rumbo del desarrollo y hacer realidad el proyecto que la nación demanda.
>
> Pero el punto central en la reforma del Estado es resolver, a favor del pueblo, el dilema entre propiedad que atender o justicia que dispensar; entre un Estado más propietario o un Estado más justo. *La economía, más abierta a la iniciativa y a la inversión no estatal se conducirá, sin duda, para servir los objetivos nacionales de la soberanía y la justicia.* (Las cursivas son mías).

Al referirse a las "tesis del cambio" –en su *Segundo Informe de Gobierno*, el 1° de noviembre de 1990– Salinas de Gortari subraya la decisión del país de *cambiar y de modernizarse para fortalecerse ante el mundo…para hacer viable la economía en un entorno internacional de fuerte competencia y, así, generar empleo y oportunidades para todos*. Se moderniza, agregaría:

> […] para ser una sociedad más justa, más generosa, más valiosa para cada uno y más respetada en el mundo.
>
> El compromiso con el cambio es irrenunciable. Tiene condiciones precisas y objetivos definidos: …la consolidación de las condiciones del desarrollo económico y social.
>
> En lo económico, atestiguamos la globalización de los mercados, la interdependencia financiera, el recrudecimiento de la competencia.
>
> Son cambios que avivan la esperanza. La interrelación global, su rostro futuro… tenemos que participar de [ésta] para crecer más rápido… decisión [que] no implica de manera alguna dependencia o integración política.
>
> La quiebra general de los modelos de crecimiento sobreprotegido, las economías fuertemente estatizadas y regímenes políticos autoritarios ratifican el rumbo que hemos elegido: …el de la reforma del Estado clientelar y propietario hacia un Estado solidario y promotor.
>
> *Requerimos…un Estado concentrado en lo básico*…Era inaceptable un Estado con tantas propiedades frente a un pueblo con tantas necesidades…Por eso, *el Estado solidario…regula mejor; no posee, sino conduce; no sustituye, sino orienta…En el exceso de intervención…surgen fuentes de ineficiencia y privilegios*…
>
> *El Estado deja… de desempeñar el papel de propietario mayoritario en las instituciones de banca comercial*, sin demérito de su función rectora,

> al modificarse de raíz las circunstancias que explicaron, en su momento, la estatización de la banca.
>
> [La] iniciativa se sustentó en la defensa de los compromisos profundos de nuestra Constitución: fortalecer las áreas estratégicas, parte viva de las convicciones populares, y cambiar para cumplir mejor con las responsabilidades de justicia que tiene el Estado. Por eso, *sirve de interés nacional el restablecimiento del régimen mixto de la banca* como lo estableció el Constituyente por más de 65 años.
>
> Un Estado excesivamente propietario, con tantos recursos inmovilizados en la banca, era inadmisible cuando existen tantas necesidades que atender. Ahora, esos recursos y los que ya no tendrán que gastarse para modernizar a los bancos, servirán a la estabilidad y darán respuesta a las demandas más sentidas de la población.
>
> *El Estado confirma su reforma; con la desestatización de la banca, puede cumplir mejor sus obligaciones de justicia, concentrar sus recursos y su atención política en lo fundamental, abrir espacios a la iniciativa social.*
>
> Empresas como *Tabamex, Inmecafé, Pronase y Azúcar se encuentran en proceso de ser reestructuradas, liquidadas o transferidas a las organizaciones de productores*. La participación de los sectores social y privado en estas actividades elevará el rendimiento del sector; también favorecerá la capitalización del campo y liberará recursos públicos para ayudar a los que menos tienen.
>
> Exigiremos un esfuerzo especial de productividad por parte de las *empresas públicas*, en particular de las más grandes, por su impacto en la eficiencia general de la economía. (Las cursivas son mías).

Los recursos derivados de las privatizaciones que se canalizaron al Fondo de Emergencia se han aplicado a cancelar pasivos por 20 billones de pesos que el Gobierno Federal tenía con el Banco de México.

En estos tres años, se han concluido 266 procesos para desincorporar empresas públicas no consideradas estratégicas por nuestra Constitución, mediante los cuales el Gobierno ha recibido cerca de 40 billones de pesos. En lo que va de 1991…se vendieron ocho bancos de un total de 18. Este proceso ha logrado diversificar el capital, ya que el número de accionistas de los ocho bancos desincorporados pasó de aproximadamente 9,500 en 1982, a 32,000 en la actualidad, sin incluir la gran cantidad de personas que participaron por intermedio de sociedades de inversión.

También participan otros empresarios de distintas regiones del país. La desincorporación bancaria es un paso más en el proceso de modernización financiera que se realiza dentro de un marco jurídico y reglamentario de vanguardia. Así, se diversifica el capital, se

aumentan las oportunidades de invertir para los particulares y el Estado fortalece su vigilancia, conducción, promoción y orientación por la vía legal y reglamentaria.

Quiero reiterar –diría el Presidente Salinas de Gortari– que mantendré firme el compromiso de conservar para la nación el manejo exclusivo de sus recursos energéticos. *Debemos, sin embargo, alcanzar eficiencia total en Petróleos Mexicanos y en la Comisión Federal de Electricidad*…Hay márgenes de productividad y eficiencia que todavía podemos aprovechar.

> Para realizar tareas de exploración se han celebrado *contratos de servicio con empresas particulares*, como se viene haciendo desde hace decenios. En petroquímica, promovemos las inversiones como condición indispensable para elevar su capacidad de competencia y para atender mejor las necesidades de la demanda doméstica y de la internacional. Hemos adecuado la industria al avance de la tecnología y se han acelerado los trámites para el otorgamiento de permisos en la petroquímica secundaria.
>
> En el marco de la Ley, *procuramos que participe el sector privado en el financiamiento y en la construcción de proyectos* que respondan a la necesidad de aprovechar el potencial de generación.
>
> *Para construir el sistema carretero…se convocó a toda la sociedad a participar*…y ha permitido que cuantiosos recursos privados se destinen a las grandes obras de infraestructura caminera.
>
> *…se han puesto en servicio*, *principalmente con inversión de particulares*, 1,800 kilómetros adicionales de *autopistas de cuota*…
>
> También *se ha procedido a reestructurar Ferrocarriles Nacionales de México, mediante la participación de sus trabajadores*…
>
> *El sistema portuario nacional es un elemento clave para la economía del país…se eliminaron prácticas de ineficiencia y corrupción* [Veracruz] que lo aquejaron durante décadas. Además, se han sentado las bases para lograr su modernización a corto plazo. La nueva organización…incluye sistemas operativos de alta eficacia y una mejoría sustancial de las condiciones laborales para los auténticos trabajadores portuarios…
>
> La comunicación telefónica constituye una actividad central de las telecomunicaciones; por eso, *la desincorporación de la empresa Teléfonos de México* siguió un proceso transparente y cuidadoso que *garantiza la expansión y el mejoramiento gradual de la calidad de los servicios, asegura la participación accionaria de los trabajadores, de los obreros en la empresa y mantiene el control de los mexicanos sobre este servicio* […]. (Las cursivas son mías).

El Estado ha desincorporado prácticamente todas las empresas no estratégicas que le impedían concentrar su atención y sus recursos en las obligaciones primarias, afirmaría el Presidente Salinas de Gortari.

Tampoco hubiera sido posible afianzar las reformas económicas si éstas no hubieran generado mejores expectativas para todos los ciudadanos, y sin las nuevas fórmulas de participación de la sociedad, como de los sindicatos en los procesos de privatización.

En su Mensaje del *Cuarto Informe de Gobierno*, el 1° de noviembre de 1992, Salinas de Gortari hizo saber que habían culminado las negociaciones para el *Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá*, y continuaban diversificándose las relaciones en el exterior. En esta ocasión señalaría que:

> El aumento en la competitividad que estimulará el Tratado se traducirá en mayores inversiones y en aumentos de la producción y las exportaciones. Esto significará, también, creación de empleos estables, productivos y bien remunerados, y con ello, el bienestar que demanda y merece la población.

Al ocuparse de la administración paraestatal señalaría:

> Las privatizaciones devolvieron la fuerza de conducción económica del Estado, precisaron el ejercicio de su responsabilidad reguladora y le han permitido dar prioridad al gasto para la justicia social, y no al gasto para pagar intereses o para mantener empresas públicas que distraían recursos y atención.
>
> La *desincorporación* de entidades paraestatales *ha dado preferencia a los gobiernos de los estados, transfiriéndoles aquellas que resultaron de su interés*.
>
> En esta Administración *se han desincorporado 362 entidades no estratégicas o prioritarias* para fortalecer la acción del Estado y *revitalizar la participación de los particulares* en el progreso de la nación.
>
> Al 30 de septiembre *existen 221 entidades paraestatales vigentes, casi la mitad de las que se tenían al inicio de mi gobierno*. *Pasamos* así de un *Estado propietario a un Estado solidario*, que responde al reclamo de bienestar de la sociedad sobre bases productivas y duraderas.
>
> Por su importancia *destaca la conclusión de la venta de los bancos*. Se procedió con transparencia, mediante subastas públicas y con estricto apego a los principios rectores propuestos a la nación. El precio por la venta de los 18 bancos representó un promedio de tres veces su valor en libros y 15 veces la relación precio utilidad, lo que refleja la solvencia de las instituciones desincorporadas.
>
> La venta se realizó en 13 meses, privatizando en promedio un banco cada tres semanas. El monto global recibido por la venta de los bancos es de 36 billones

> de pesos. El Gobierno Federal conserva el equivalente al 9% de las acciones totales del sistema bancario, tenencia que será vendida con posterioridad.
>
> Así se establecieron las bases para conformar un sistema financiero más competitivo y útil para la nación. Además, se democratizó su capital: mientras en 1982 los bancos tenían sólo ocho mil accionistas, actualmente cuentan con más de 130 mil, sin incluir los fondos e inversión; *el control de la banca quedó en manos de mexicanos; se garantizó el manejo responsable y eficiente de los recursos, con administradores experimentados y con un adecuado nivel de capitalización y, lo más importante, se aseguró el interés del Estado, pues se ha fortalecido decididamente su capacidad regulatoria* y se ha obtenido un precio justo por los activos desincorporados. (Las cursivas son mías).

En el caso particular de *Ferrocarriles Nacionales de México* informó que se estaba aplicando una nueva política comercial y tarifaria para estimular el mayor uso de este medio de transporte en la movilización de la carga. La inversión de particulares, como en el moderno ferropuerto de La Laguna, en Torreón, y la operación de una terminal especializada de contenedores de Pantaco contribuyen a este esfuerzo.

> "Pero debemos reconocer [advirtió] que *este medio de transporte no está, en estos momentos, en condiciones de apoyar la competitividad de la economía mexicana. Es fundamental recuperar su eficiencia*. Debemos seguir buscando los medios para asegurar la mejor prestación de este importante servicio".

También *Telmex se desincorporó del sector público sobre la base de un compromiso de crecimiento y mejoría de la calidad del servicio,* por lo que hemos brindado especial atención a las tareas de regulación, inspección y supervisión.

En la privatización de *Telmex*, –hizo saber el Presidente Salinas de Gortari–, participaron sus trabajadores, quienes tenían en ese momento participación accionaria por un valor superior a dos billones de pesos.

En cuanto al ámbito internacional observaría que:

> Los cambios del mundo imponen mayor reflexión en nuestro país. En el exterior *hay rupturas en las ideologías y en las instituciones que las crearon*.
>
> Como parte del debate ideológico, *en otras latitudes y frente a los excesos del Estado, se festeja su aniquilamiento*. Ante la interdependencia *se declaran obsoletas las fronteras y caduco el orgullo por la soberanía.*
>
> Reaccionando al gobierno excesivamente propietario *"renace la fascinación por el mercado"*.
>
> *Frente a las burocracias centralizadoras se rechaza la regulación*.

> [Sin embargo], en México, el peso de la participación del Estado en la promoción de la justicia ha variado, pero nunca se ha puesto en duda esa responsabilidad. Reconocer la desmesura del Estado no es abrazar su desaparición. Revaluar y alentar la iniciativa y la imaginación de la sociedad no es quitar responsabilidad alguna al Estado en la conducción de los esfuerzos nacionales, en la garantía de los derechos, en la conciliación de los conflictos y en la preservación de la paz.
>
> Carece de sustento la tesis de que el Estado debe aguardar a que los particulares lo hagan todo; sin duda, *el Estado reformado debe alentar la inversión privada, pero al mismo tiempo tiene el compromiso de realizar inversión pública en infraestructura y desarrollo social, además de participar productivamente en las áreas estratégicas o para alentar proyectos y sectores*.
>
> Asimismo tiene la responsabilidad de la conducción dinámica y de calidad del país. Rechacemos el maniqueísmo de héroe o villano para calificar al Estado o a los particulares en el balance final…
>
> *Ante una fe desmedida en el mercado crece en el mundo la demanda, inarticulada aún pero insoslayable, de justicia social. Libertad y justicia social son…los temas fundamentales del pensamiento político.*
>
> El extraordinario movimiento liberal del siglo XIX y la gran Revolución Mexicana nos heredaron la visión política del país y, para su defensa, una ideología de amplias raíces en nuestra historia...el *liberalismo social*… lejos del neoliberalismo y del neopopulismo…modificando al Estado en sus relaciones con la sociedad y con el mundo…*reformando la Revolución*, *transformando al Estado y fortaleciendo a la comunidad y a la sociedad civil.* (Las cursivas son mías).

El primero de noviembre de 1993 Carlos Salinas de Gortari expuso su *Quinto Informe de Gobierno* ante el Congreso de la Unión. En esta ocasión haría referencia a las difíciles circunstancias internacionales dentro de las cuales se desenvolvía el país:

> Los principales países europeos…viven la peor recesión económica desde hace 50 años; Estados Unidos se afana por impulsar una recuperación que presenta una debilidad singular…el Pacífico Asiático pierde dinamismo. Crecen, por lo mismo, las voces que renuevan viejos proteccionismos en estos centros de la dinámica mundial. Ello se ha reflejado en mercados disminuidos y, lo que más nos ha afectado, en precios muy bajos para nuestros productos.
>
> Así, vivimos en 1993 uno de los niveles más bajos en los precios internacionales del petróleo de los últimos 25 años; también, los precios del café más bajos del siglo, producto que llegó a ser hasta hace poco la principal exportación agrícola; algo similar ha sucedido con los precios del azúcar, los cítricos, granos y metales preciosos. Todo ello afecta nuestra posibilidad de crecer.

Ante los retos internos y las dificultades externas –agregaría Salinas de Gortari– se realizaban "reformas para consolidar el cambio". Era "un cambio nacionalista porque fortalecía a la nación, y popular, porque extendía sus beneficios a las mayorías…y más a los que menos tienen….para lograr lo que demanda el pueblo: conservar la patria soberana y libre, enfrentarnos con democracia a las necesidades populares y competir exitosamente en el mundo".

Al hacer un recuento de lo realizado entre 1988 y 1993 destacaban *los acuerdos financieros y de renegociación de nuestra deuda con los Estados Unidos y la conclusión del Tratado de Libre Comercio (TLC).*

Por lo que refiere al tema que nos ocupa, se *concedió autonomía al Banco de México*. Con respecto a las *entidades públicas no estratégicas ni prioritarias, 300 habían sido desincorporadas, cifra que representaba el 63% de las existentes al inicio de su gestión*. Al momento, *existían 209 entidades de las cuales 50 estaban sometidas a proceso de liquidación, extinción, venta, fusión o transferencia a gobiernos estatales.*

Mediante las privatizaciones –informaría– se habían generado recursos de una sola vez que, al reducir la deuda interna, habían fortalecido permanentemente la capacidad gubernamental para atender demandas sociales inaplazables. Con ello, *se cumplía el compromiso de vender bienes públicos para remedir males sociales y se fortalecía al Estado y a la nación*.

Abundando en el tema, se informó que de diciembre de 1990 a junio de 1993, el Fondo de Contingencia recibió 55 mil 700 millones de nuevos pesos, provenientes del proceso de privatización. *Con estos recursos se había pagado deuda interna.*

A través de Nacional Financiera, los Bancos de Comercio Interior y Exterior, y del Fideicomiso para el Desarrollo Comercial, se habían apoyado alrededor de 250 mil empresas micro, pequeñas y medianas, en los últimos cinco años.

En el caso de PEMEX, a escasos quince meses de la promulgación de la nueva Ley Orgánica, "funcionaban ya con normalidad los *cuatro organismos subsidiarios y el corporativo*. Productividad, competitividad, honestidad, protección al medio ambiente y resguardo de la soberanía son criterios que orientan los trabajos".

Para impulsar la expansión del sector eléctrico el Congreso aprobó las reformas a la *Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica* y en mayo de 1993 fue expedido el reglamento para *permitir la participación de los particulares en la producción.*

Por otra parte, con la nueva *Ley de Puertos* se concedía incorporar a la iniciativa privada, y al sector social, en la operación y el desarrollo de la infraestructura. Asimismo, *con una amplia participación de coinversionistas privados se atendían los requerimientos de los usuarios de la aviación*.

Se reestructuró a fondo BANRURAL, desapareció ANAGSA, la aseguradora del campo, y se crearon mecanismos claros con AGROASEMEX. Además, se estableció Aserca (PROCAMPO) para dar paso a la concertación de precios en la comercialización. Para promover la inversión y la asociación productiva, Nacional Financiera constituyó un nuevo Fondo de Inversión y Capitalización Rural, el FOCIR.

Por otra parte, se inició la reforma integral de la educación artística profesional con la creación del Centro Nacional de las Artes. Además, comenzó sus operaciones el Canal 22 de televisión.

El 1° de noviembre de 1994 Carlos Salinas de Gortari asistió al Congreso de la Unión para hacer entrega del *Sexto Informe de Gobierno*.

Al referirse al estado general que guardaba la administración pública del país recordó la entrada en vigor del *Tratado de Libre Comercio con América del Norte* cuyos objetivos fueron los de: *regular con claridad el creciente comercio entre nuestros países, alentar la inversión y la creación de empleo*.

En esa ocasión recordó el establecimiento de la Comisión de Competencia, *organismo autónomo* para regular la eliminación de prácticas monopólicas y oligopólicas. Asimismo, la *autonomía plena del Banco de México*, paso fundamental en la estabilidad del poder de compra de nuestra moneda, impedía que autoridad alguna, incluyendo al Presidente de la República, pudiera exigir la emisión de dinero para financiar el gasto público. En materia electoral, debido a la *autonomía* del Instituto Federal Electoral, el Ejecutivo ya no tenía facultades decisorias en la organización de las elecciones ni en materia del contencioso electoral.

Por otra parte, *la reforma del Estado implicó la reestructuración del sector paraestatal*. Se fortalecieron las empresas estratégicas y *se desincorporó a la mayoría de las restantes: 415 entidades paraestatales, el 67% del total*. A partir de diciembre de 1990, con los recursos provenientes de la venta de empresas –y por el aumento temporal de los precios del petróleo– se creó el Fondo de Contingencia, empleando la mayor parte de sus recursos para amortizar la deuda, en la medida en que se consolidó la estabilidad económica.

La modernización del sistema financiero fue parte del cambio estructural. El Constituyente Permanente aprobó la modificación constitucional que *restableció el régimen de propiedad mixto en la prestación de servicios bancarios, la internacionalización del mercado de capitales, la desregulación y la creación de nuevos intermediarios financieros.*

Se liberó la fijación de tasas de interés y desapareció en el encaje legal. Entre otras medidas, se enajenaron los activos del Gobierno Federal en las 18 instituciones de

banca múltiple. Además, fue autorizado el establecimiento de 52 filiales financieras del exterior y se promovió la internacionalización del mercado bursátil. El Banco de Comercio Exterior otorgaría durante 1994 un total de casi 16 mil millones de dólares, a fin de incorporar a más de 20 mil nuevas empresas a la actividad exportadora.

En cuanto al *Tratado, "[éste] se convirtió en un poderoso instrumento para atraer nuevas inversiones, crear empleos productivos y elevar el bienestar de los mexicanos"* concluiría en su último *Informe* el Presidente Salinas de Gortari. (Las cursivas son mías).

Por otra parte, durante la gestión de Carlos Salinas de Gortari fueron creadas las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal:

- P.M.I. Comercio Internacional, S.A. de C.V. (24-V-1989);
- Fideicomiso Fomento Minero (2-II-1990);
- Agroasemex, S.A. (21-V-1990);
- Corporación Mexicana de Investigación en Materiales, S.A. de C.V. (XII-1991);
- Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico en Electroquímica, S.C. (26-XI-1991);
- Centro Nacional en Metrología (1-III-1992);
- Servicio Geológico Mexicano (26-VI-1992);
- Pemex-Exploración y Producción (16-VII-1992);
- Pemex-Gas y Petroquímica Básica (16-VII-1992);
- Pemex-Petroquímica (16-VII-1992);
- Pemex-Refinación (16-VII-1992);
- Televisión Metropolitana, S.A. de C.V. (23-VI-1993);
- Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (10-X-1993);
- Administraciones Portuarias Integrales (10-VII-1993): Altamira, Coatzacoalcos, Dos Bocas, Ensenada, Guaymas, Lázaro Cárdenas, Manzanillo, Mazatlán, Progreso, Puerto Madero, Salina Cruz, Tampico, Topolobampo, Tuxpan y Veracruz;
- Centro de Investigación en Materiales Avanzados, S.C. (X-1994), y
- Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (1994).

Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)

Enseguida, Ernesto Zedillo Ponce de León asumió el cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos pocos meses más tarde, el 1° de diciembre de 1994, y en su Mensaje ante el Congreso de la Unión, reconoció que "muchos millones de mexicanos carecían de lo indispensable; muchos habían quedado al margen de los avances, y muchos vivían una pobreza que indignaba a la nación. *La pobreza era el lastre más doloroso de nuestra historia*. Esto demandaba un trato justo y reglas claras para todos. El bienestar

se fundaba en el *empleo digno, estable y bien remunerado*, mediante el crecimiento de la economía y el aumento sostenido de la productividad. Esto exigía a su vez de un entorno de estabilidad económica y financiera, además de regulación precisa y sencilla que evitara la corrupción y fomentara la actividad económica. Se presentaba una oportunidad sin precedente para conseguir el crecimiento económico. Además del mercado interno en expansión, se contaba ahora con enormes mercados a los cuales se tenía acceso gracias a las negociaciones comerciales celebradas con otros países".

En su *Primer Informe de Gobierno,* el 1° de septiembre de 1995, el Presidente Zedillo hizo referencia a:

> Las condiciones económicas de los últimos nueve meses han sido particularmente adversas, muy distintas de las que la generalidad de los mexicanos esperaba el pasado 1º de diciembre.
>
> La *crisis financiera y económica que emergió a fines de 1994* ha deteriorado severamente los niveles de vida de la población, y puso en riesgo mucho de lo construido con el trabajo de millones de mexicanos, a lo largo de años.
>
> *El desaliento que esta nueva crisis financiera provocó en los ciudadanos se agudizó*, porque el esfuerzo realizado una década para transformar nuestras estructuras, había alimentado las expectativas de crecimiento, multiplicación de empleos estables e ingresos crecientes. Los mexicanos se esforzaron a la espera de un crecimiento que no llegó.
>
> Hoy podemos apreciar que *la crisis se fue gestando durante mucho tiempo*. Su naturaleza y su magnitud no pueden ser atribuídos a un solo hecho o a una determinada decisión de política económica.
>
> Ciertamente *hubo razones para que la crisis estallara con tanta fuerza*. Una de ellas fue que *durante muchos años un fuerte y creciente déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos se financiara con entradas de capital volátil*.
>
> También influyó que *se financiaran proyectos de largo plazo con instrumentos de corto plazo*; que *se permitiera más allá de lo prudente, la apreciación del tipo de cambio real*; y que, *frente a los cambios drásticos* en las condiciones internas y externas, *las políticas financieras hayan reaccionado lentamente o en un sentido muy riesgoso*, como en *la dolarización de la deuda interna* que supuso el crecimiento de los TESOBONOS. (Las cursivas son mías).
>
> En el marco de la nueva relación que permite el Tratado de Libre Comercio, se negoció con el Gobierno de Estados Unidos una línea de crédito hasta por 20 mil millones de dólares. Asimismo, con el apoyo de los organismos multilaterales…y con países amigos y con socios comerciales, se convinieron otros compromisos de respaldo financiero para constituir un paquete total por cerca de 50 mil millones de dólares.

> [De esta suerte se disipó] claramente la amenaza de colapso financiero que existió durante los primeros meses del año.
>
> Estos fenómenos, en su conjunto, han significado *una disminución en el valor real de los salarios, y, sobre todo, un aumento en el nivel de desempleo*. La tasa de desempleo, que era del 3.2% en diciembre de 1994, llegó al 6.6% el pasado mes de junio. En los primeros siete meses del año, el IMSS reportó una pérdida de 824 mil afiliados.
>
> Gracias al esfuerzo realizado y a los resultados obtenidos, ahora podemos acentuar las acciones que alienten la recuperación económica.
>
> A este propósito mucho servirán las *reformas legales tendientes a impulsar la inversión social y privada en ferrocarriles, telecomunicaciones, aviación civil y transporte, distribución y comercialización de gas natural* que ha dispuesto este Honorable Congreso, a propuesta del Ejecutivo Federal. (Las cursivas son mías).

Al año siguiente, el Presidente Zedillo informó al Congreso de la Unión que *los cambios legales* aprobados por este último, *en áreas tales como ferrocarriles, telecomunicaciones, generación de energía eléctrica y distribución de gas natural*, comenzarían a rendir sus mejores resultados, en términos de *nueva inversión privada*, en 1997. Asimismo subrayó que *el motor* para extender y consolidar *la recuperación residía en la inversión privada, nacional y extranjera*, por cuanto *no era posible ni conveniente que el gasto público fuera ese motor.*

Era preciso avanzar en la modernización del marco jurídico para alentar la actividad productiva y facilitar la solución rápida y justa de las controversias, además de *una administración honesta, transparente y eficaz de los recursos públicos*. Asimismo, se había emprendido un amplio esfuerzo de *simplificación y desregulación, para prevenir desviaciones y abusos provocados por el burocratismo y la imprecisión de las normas*.

El *Tercer Informe de Gobierno*, el 1 de septiembre de 1997, no haría mención expresa al sector paraestatal.

En 1998 Ernesto Zedillo acude nuevamente al Congreso de la Unión para informar, por cuarta ocasión, acerca del estado general que guardaba la administración pública del país. En esa ocasión hizo saber acerca de la firma con la Unión Europea de un *Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación*, mismo que tendría nuevas oportunidades para atraer inversiones y ampliar mercados.

También se refirió al quehacer del Ejecutivo de seguir haciendo su tarea para *desterrar la corrupción y la impunidad*, así como para fortalecer la administración honesta y eficaz de los recursos públicos. Se necesitaban instituciones fuertes y eficaces y servidores públicos preparados y comprometidos.

La crisis había presentado graves problemas, uno de los cuales había sido el riesgo de quiebra del sistema bancario, acentuado desde 1994. A saber:

> Las dificultades para recuperar los préstamos otorgados, sumadas a las pérdidas de capital de las instituciones, causadas en unos casos por factores fuera de su control, en otros por una *administración deficiente* y en algunos incluso por la realización de *operaciones fraudulentas*, determinaron una situación de potencial insolvencia del sistema bancario. De haberse materializado ese estado de insolvencia, hubiese tenido consecuencias sumamente graves e irreparables para la economía nacional…un colapso total…y habría acarreado un costo social mucho más grave que la de por sí dolorosa carga que sufrió la población durante 1995…el Gobierno encuentra indignante que *una parte sustancial del quebranto bancario obedezca, en unos casos, a la negligencia y, en otros, a actos fraudulentos de algunos administradores, ejecutivos y accionistas bancarios*. (Las cursivas son mías).
>
> Es muy lamentable e injusto que el marco jurídico vigente…sea absurdamente generoso con quienes presuntamente han causado un grave daño patrimonial a muchas personas y a la Nación. La debilidad de ese marco jurídico es el origen del enojo y la frustración que las autoridades y la ciudadanía compartimos ante los cínicos alardes de impunidad de quienes dolosamente han causado un grave daño a la economía del país.

El 1° de septiembre de 1999, en su *Quinto Informe,* el Presidente Zedillo haría referencia a las expectativas de la población y la respuesta de su administración, a saber:

> […] la gente espera que el Estado promueva oportunidades equitativas para la superación y el bienestar de todos; que el Estado provea buenos servicios básicos; que el Estado brinde seguridad.
>
> Trabajar para esto, que es el sentido social más profundo del Estado, ha sido el objetivo más importante de este gobierno.
>
> Este Gobierno, como cualquier Gobierno debe tener, y tiene, como su deber principal servir en todo momento a la gente.

En su *Sexto* y último *Informe* ante el Congreso de la Unión, el 1° de noviembre de 2000, Ernesto Zedillo Ponce de León hizo, “sin ambigüedades”, referencia a su ideología política y económica. Al respecto, expresaría lo siguiente:

> Creo que la libertad política irrestricta de los ciudadanos –que sólo confiere a la democracia– es condición indispensable para el desarrollo de los pueblos y las naciones. No concibo naciones realmente soberanas si sus ciudadanos no disfrutan de las libertades individuales y políticas esenciales.

> Asimismo, *concibo la libertad económica como el medio más poderoso para acrecentar los empleos, los ingresos, el bienestar y la riqueza de los pueblos*. Veo en *la economía de mercado un medio muy poderoso para alcanzar el progreso de cualquier nación*.
>
> Pienso que la libertad de participar en los intercambios económicos es una libertad esencial, de gran valor intrínseco, para cada ciudadano. Ello le confiere a esa libertad un alto valor social, independientemente de su significado material.
>
> Por otra parte, y con igual certeza, creo en el Estado, pues sin él no hay Nación ni puede haber justicia, que es su fin supremo. Justicia en un sentido estrictamente legal, de garantía del Estado de Derecho, y justicia social, entendida no como la igualdad de condiciones, sino como igualdad de oportunidades.
>
> Creo sin reserva que *el Estado debe ser activo e intervencionista para alcanzar la justicia social.* Esta debe ser una tarea primordial de cualquier gobierno, como lo reclamó la Revolución Mexicana, con cuyas principales propuestas me identifico.
>
> A la Revolución de 1910 debemos no sólo la afirmación de nuestras libertades y garantías individuales, sino los derechos sociales fundamentales de los mexicanos, así como las instituciones del Estado responsables de garantizar esos derechos. (Las cursivas son mías).

En el transcurso de gobierno de Ernesto Zedillo fueron establecidas las siguientes entidades paraestatales:

- Administraciones Portuarias Integrales (15-XII-1993; 1-II-1994; 19-07-1993);
- Hospital General de México (11-V-1995);
- Instituto Nacional de Ciencias Penales (4-XI-1996);
- El Colegio de San Luis, A.C. (22-I-1997);
- Instituto Mexicano de la Juventud (22-XII-1998);
- Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (18-I-1999);
- Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (19-I-1999);
- Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V. (19-V-1999);
- Laboratorios Biológicos y Reactivos de México, S.A. de C.V. (11-III-1999);
- Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, S.A. de C.V. (19-X-1999), y
- Instituto Potosino de Investigación Científica y Tecnológica, A.C. (24-XI-2000).

Al concluir la administración del Presidente Zedillo Ponce de León el sector paraestatal estaba integrado por más o menos 203 entidades registradas en la Relación publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 1º de agosto del 2000.

Vicente Fox Quesada (2000-2006)

Meses más tarde, Vicente Fox Quesada haría mención al gran reto de la *Reforma del Estado* en su *Discurso de Toma de Posesión como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*, el 1 de diciembre del 2000. Reforma que obligaba a romper paradigmas, a la modernización política del país por la vía de –entre otras medidas– la *racionalidad de la estructura administrativa del gobierno* y la *preparación para enfrentar los retos de la globalización.*

Una reforma que descentralizara facultades y recursos de la Federación a estados, municipios y comunidades. Una reforma que asegurara *eficiencia, transparencia* y *rendición de cuentas* en la tarea del gobierno, para anular la *corrupción, el engaño y la impunidad*.

En materia de recursos energéticos *no se privatizaría la Comisión Federal de Electricidad. PEMEX continuaría como propiedad exclusiva de la nación, pero transformada con criterios de eficiencia a nivel mundial y administrada honestamente*. La globalización, era el signo de nuestro tiempo que se debía conciliar con los intereses de México.

Al presentar en 2001 su *Primer Informe de Gobierno,* Vicente Fox hizo referencia a la administración pública del país. Ésta permitía *observar y evaluar* todo lo que el gobierno hacia o dejaba de hacer, *rendía cuentas* y se actuaba con apego al *código de ética*. La administración pública se volvía más *eficiente* y se *descentralizaban* las funciones y el gasto, siendo *innovadores* para hacer mejorar las cosas, más con menos. La pauta para un avance nacional consistente estaba en la agenda para la *Reforma del Estado*.

Se habían abierto 1,345 nuevas tiendas DICONSA. Se aplicaron fondos para el financiamiento de la vivienda y BANRURAL se transformaba en un banco de productores.

Posteriormente, el 1 de septiembre del 2002, informaría el Presidente Fox, ante el Congreso de la Unión, *haber impulsado el tránsito del liberalismo a ultranza al nuevo humanismo económico, que reconcilia el papel del mercado con la intervención responsable y promotora del Estado. De dejar todo al mercado, a la intervención responsable y promotora del Estado*. El proceso de *calidad* debería concluirse para modernizar la administración pública, además de alcanzar una *regulación ágil y confiable*. Con este objetivo, ratificó su apoyo a las iniciativas para instaurar el *servicio profesional de carrera* en toda la administración federal. La ciudadanía esperaba de la democracia *un Estado más eficaz*. Por otra parte, informó haberse aprobado la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.*

Después, en su *Mensaje del Tercer Informe de Gobierno,* Vicente Fox mencionó que con *transparencia, rendición de cuentas y vigilancia eficaz*, se habían ido eliminado los *cotos de corrupción*. Al respecto, se combatía la corrupción con mejores leyes, como la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, y con mejores sistemas de control que no inhibieran la toma de decisiones. Además, el Gobierno Federal se redimensionaba invirtiendo los ahorros en educación, salud y seguridad. Se tenía un compromiso con el *profesionalismo, la innovación y la calidad*. Con la *Ley del Servicio Profesional de Carrera*, ahora el servidor público podía, con base en *el mérito* y en la igualdad de oportunidades, hacer una verdadera trayectoria en el gobierno. Los centros de trabajo del Gobierno Federal iban contando con *el certificado internacional de calidad ISO-9000*.

Para impulsar la competitividad se promovió una estrategia de *simplificación y desregulación*, a través del Sistema de Apertura Rápida de Empresas. Nacional Financiera, BANCOMEXT y BANOBRAS otorgaban créditos a tasas de interés de un solo dígito. PEMEX alcanzaba una producción histórica de crudo que representaba un incremento de 17% con respecto al 2000. Un nuevo y amplio *programa de autopistas de cuota*, *incentivando la participación privada*, se había puesto en marcha.

Con los gobiernos estatales se conformaba el *Sistema Aeroportuario del Centro del País*. Además, se construía el *Ferrocarril Suburbano del Valle de México*. La banca de desarrollo canalizaba recursos superiores a 280 mil millones de pesos. Nacional Financiera atendía más de 350 mil micro, pequeñas y medianas empresas.

La banca social, que incluía al *Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros* –NASEFI– y a las cajas de ahorro aumentaba su red de atención. Las microfinancieras eran otro pilar para democratizar el acceso al financiamiento. Asimismo, se creó la *Financiera Rural* para poner la operación del crédito en manos de los propios productores.

El problema del desempleo era el gran reto. Las familias mexicanas se seguían sacrificando ante la falta de una respuesta de fondo a este grave problema. "La dimensión e intensidad de la pobreza imponían en nuestro país, desde tiempos históricos, límites ofensivos para la dignidad humana". Asimismo, era necesario saldar la deuda histórica con la población rural y las comunidades indígenas.

El *IMSS* y el *ISSSTE* se encontraban dentro de un grave deterioro financiero. La reforma del Estado "no implicaba su refundación, sino tan sólo *elevar su calidad y modernizar sus instituciones.* Organizarlo de cara al futuro".

No se privatizarían la *CFE* ni *PEMEX*. Ambas empresas tenían seriamente comprometida su viabilidad económica. Esto ponía en riesgo el futuro de nuestro país. "No debemos aplazar la decisión de fortalecerlas, capitalizarlas, modernizarlas y ampliar su radio de acción", declararía en su *Informe*.

El *buen gobierno* es puntal de la democracia afirmaría el Presidente Fox en su *Cuarto Informe de Gobierno*, el 1° de septiembre de 2004. El *buen gobierno* hace de los ciudadanos el centro de sus acciones. Su misión es actuar con *transparencia* y *rendir cuentas* claras; es promover una *mejor regulación*; es *profesionalizar a los servidores públicos* y usar las *nuevas tecnologías* para atender las demandas ciudadanas. El *buen gobierno* implica *servicios de calidad* y *ahorro* de los recursos públicos.

Se trabajaba "bajo el escrutinio de la sociedad". El Instituto Federal de Acceso a la Información contribuía a que el ciudadano conociera y vigilara las acciones del gobierno.

Inició el *Servicio Profesional de Carrera*. La ley que lo hizo posible promovía el ejercicio de una *nueva ética*, basada en el *mérito* y la *calidad*.

La incorporación de *tecnologías de la información* había permitido ofrecer un mejor servicio a la ciudadanía. La calidad del gobierno se refleja en la gran cantidad de centros de trabajo que han recibido la *certificación internacional ISO-9000.*

El ahorro en gastos administrativos se reorientaba a los programas sociales para el desarrollo. Se habían cancelado plazas administrativas y suspendido el incremento salarial a mandos medios y superiores.

El apoyo de Nacional Financiera a las empresas había crecido de manera notable. Fue creado el *Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros* (BANSEFI).

Se fortaleció la red aeroportuaria. Se amplió el Aeropuerto de la Ciudad de México y se modernizaron los de nueve ciudades y centros turísticos.

Fueron puestas en marcha 23 nuevas centrales eléctricas, incrementándose la capacidad generadora del país.

En materia de hidrocarburos se desarrollo el más amplio programa de inversión en décadas, aumentando la capacidad productiva y disminuyendo la importación de petrolíferos a la mitad. Además del descubrimiento preliminar de importantes yacimientos.

"La *pobreza es el problema más apremiante de México"*, reconoció el Presidente Fox. Promovemos un desarrollo social incluyente. Se convoca a los actores políticos y a la sociedad a reafirmar su compromiso solidario para enfrentar la pobreza, y de quienes están al margen del desarrollo.

El nuevo *Instituto Nacional de Medicina Genómica* colocaba a la investigación en salud a la vanguardia.

Se había impulsado como nunca antes el desarrollo habitacional. En menos de cuatro años, el INFONAVIT había entregado un millón de créditos.

El *Consejo Consultivo Indígena* remplazó el enfoque paternalista y discriminatorio de las políticas, mediante la participación de los indígenas en las decisiones que les atañen.

El Programa de Inversión en Infraestructura Básica incluía la construcción de carreteras, caminos, agua potable y electricidad para las comunidades.

Al exponer su *Mensaje del Quinto Informe de Gobierno,* el 1° de septiembre de 2005, Vicente Fox Quesada señalaría que "la *transparencia* y el *acceso a la información pública* se arraigaban como derechos ciudadanos ineludibles y preciados bienes públicos. Ambos constituían una barrera eficaz contra la corrupción".

"Apoyados en los más altos valores", diría el Presidente Fox, formamos un gobierno que *rinde cuentas*; que incluye *la voz* de los ciudadanos y que defiende la *supremacía de la Ley*…".

El gobierno era un medio, no un fin en sí mismo. El gobierno debería ser el instrumento para promover la subsidiaridad… "Gobernar es servir; servir a los demás".

En su *Sexto Informe de Gobierno* el Presidente Fox Quezada describió a la gestión pública "verdaderamente pública", como nunca, de cara a la ciudadanía. En democracia, el Gobierno estaba obligado a *rendir cuentas* a la sociedad. La *transparencia y la rendición* de cuentas eran puntales de la vida democrática, y se contaba con una *ley* y un *Instituto* que promovían la democracia.

Por lo que se refiere a la Administración Pública Federal Paraestatal, durante la gestión de Vicente Fox se establecieron las siguientes entidades que registra la *Relación* del 14 de agosto de 2006, a saber:

- Instituto Nacional de las Mujeres (12-VIII-2001);
- Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (2-X-2001);
- Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C. (11-X-2001);
- Instituto Mexicano de la Tecnología del Agua (30-X-2001);
- Comisión Nacional Forestal (4-IV-2001);
- Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero (12-X-2001);
- Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C. (1-I-2002);
- Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (2-VI-2002);
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (8-IX-2002);
- Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A.C. (3-XII-2002);
- Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (19-XII-2002);

- Financiera Rural (26-XII-2002);
- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (12-VI-2003);
- Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (24-II-2003);
- Instituto Nacional de Leguas Indígenas (13-III-2003);
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (29-IV-2003);
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (21-V-2003);
- Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras (27-VI-2003);
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (20-I-2004);
- Instituto Nacional de Medicina Genómica (19-VII-2004);
- Fideicomiso de Riesgo Compartido (6-VIII-2004);
- Fideicomiso de los Sistemas Normalizado de Competencia Laboral y de Certificación de Competencia Laboral (29-IV-2005);
- Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar (22-VIII-2005);
- Instituto Nacional de Rehabilitación (22-VI-2005);
- Centro Regional de Alta Especialidad de Chiapas (27-XI-2006);
- Hospital Regional de Alta Especialidad de Oaxaca (27-XI-2006);
- Hospital Regional de Alta Especialidad de la Península de Yucatán (29-XI-2006);
- Instituto Nacional para el Consumo de los Trabajadores (24-IV-2006);
- Comisión Nacional de Vivienda (27-V-2006);
- Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (5-IX-2006), y
- Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío (29-XI-2006).

Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)

Por su parte, Felipe Calderón Hinojosa rindió protesta ante el Congreso de la Unión como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el 1° de diciembre de 2006. Al hacer uso de la palabra en el Auditorio Nacional, expresaría "que en todo esfuerzo de cambio el objetivo central era que las instituciones públicas sirvieran a los ciudadanos con objeto de que vivieran mejor. Esto implicaba *el buen funcionamiento del gobierno, con eficiencia, austeridad y transparencia en el uso de los recursos"*. (Las cursivas son mías).

Enseguida, se convocó a un ejercicio de prospectiva por parte de la sociedad cuyo resultado sería un ideal de futuro o imagen de nación denominada *Visión México 2030, El México que Queremos*. En esta descripción del país deseable se reconocía la existencia de una estructura social y económica en donde *una gran parte de la riqueza queda en manos de unos cuantos. Persistía una gran desigualdad social* que se expresaba en términos no sólo de ingresos, sino también de acceso a servicios básicos, así como a oportunidades de desarrollo. Asimismo, se hacía necesario recuperar la confianza en las instituciones de la administración pública, con gobiernos y gobernantes que *rindieran cuentas* de sus decisiones y de sus actos a los ciudadanos. Además de garantizar que los servidores públicos actuaran siempre con *ética*, *competencia* y *capacidad*.

De acuerdo al Índice del Foro Económico Mundial, del año de 2006, que mide la *fortaleza de las instituciones* públicas y privadas, México había obtenido una calificación de 3.68 en una escala del 1 al 7, lo que nos ubicaba en el lugar 69 entre 125 países. Por lo que se refiere a *corrupción,* México registraba una calificación de 3.3, donde el nivel menor es de 10.

> La *corrupción es un inhibidor de la eficacia y eficiencia del gobierno en la provisión de bienes públicos*. En el pasado se establecieron una serie de candados para evitar la corrupción, pero *lamentablemente los resultados han sido escasos*: 28% de los mexicanos admiten que…pagaron algún soborno durante el año anterior y 43% considera que el gobierno no combate la corrupción sino que la fomenta…Es evidente que no se ha logrado eliminar la corrupción en el gobierno. La *Encuesta de Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial* muestra que 20% de las empresas reconocen haber realizado pagos extraoficiales para influir en el contenido de nuevas leyes, políticas y regulaciones; asimismo, el 13% de las empresas encuestadas admite haber pagado algún soborno para influir en funcionarios públicos a nivel federal.
>
> Quien aprendió a transitar dentro del laberinto burocrático, supo como sacar provecho de la violación de la Ley. El cumplimiento de la norma se ha fincado en la simulación. Las acciones de supervisión y control han descuidado el mejoramiento de procesos y no se ha consolidado una verdadera cultura de servicio a la comunidad en la función pública.
>
> Por ello, para proveer con eficacia y eficiencia los bienes públicos que demanda la sociedad es necesario *mejorar el desempeño y los resultados de la función pública*, así como *combatir frontalmente la corrupción* con acciones innovadoras que castiguen las conflictos de interés, el tráfico de influencias, la desviación de recursos públicos y el clientelismo. Una Administración Pública eficaz, eficiente, transparente y honesta ayudará a consolidar la confianza ciudadana en las instituciones. (Poder Ejecutivo Federal, 2007: 281-282).

En consecuencia, el *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012* reitera que la democracia demanda gobernantes responsables e interesados en el desarrollo integral del país y sus habitantes. Por consiguiente, uno de los principios rectores del *Plan* establece que:

> […] el Gobierno Federal hará todo lo necesario para *desempeñarse con eficacia, responsabilidad y transparencia* en todas sus acciones y competencias. Es por ello que la Administración Pública Federal desempeñará sus funciones e instrumentará las políticas públicas con estricto apego a la Ley.
>
> [Con] *funcionarios públicos sujetos a controles de transparencia y que rindan cuentas a los ciudadanos* sobre sus acciones de gobierno e *instituciones sólidas* que fomenten la participación y regulen el proceso de toma de decisiones. (Poder Ejecutivo Federal, 2007: 269-270).

Para tal efecto, uno de los objetivos del *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012* busca: "Mejorar la regulación, la gestión, los procesos y los resultados de la Administración Pública Federal para satisfacer las necesidades de los ciudadanos en cuanto a la provisión de bienes y servicios públicos".

Enseguida se prevén las estrategias para mejorar el desempeño de la Administración Pública Federal (las cursivas son mías):

1. Elevar los estándares de *eficiencia y eficacia* gubernamental a través de la *sistematización y digitalización* de todos los trámites administrativos y el aprovechamiento de las *tecnologías de la información y la comunicación* para la gestión pública.
2. Hacer más eficiente la operación y el gasto de las dependencias y entidades federales. Entre las medidas más relevantes del decreto de *austeridad sobre los salarios de los servidores públicos* [se encuentran]...*la reducción del gasto operativo* de las dependencias y *entidades* federales; la *disminución de gastos de representación y para comisiones oficiales, así como del pago de servicios personales*.
3. *Profesionalizar el servicio público* para *mejorar el rendimiento* de las estructuras orgánicas de la Administración Pública Federal. Igualmente, se requiere fortalecer una *cultura de evaluación del desempeño*, así como de ingreso y permanencia en el servicio público *basados en el mérito*.
4. Adoptar un modelo de diseño del *presupuesto basado en resultados* que facilite la *rendición de cuentas* y genere los incentivos para que la Administración Pública Federal cumpla las metas planteadas. Este instrumento genera incentivos para que las dependencias y *entidades* de la Administración Pública Federal enfoquen su gestión a la obtención de los resultados comprometidos, ya que los recursos se asignan en el presupuesto tomando en consideración la evaluación de los resultados alcanzados.
5. *Evaluar el desempeño* de los programas de gobierno y su *impacto en la población*
6. Promover y garantizar la *transparencia,* la *rendición de cuentas,* el *acceso a la información* y la *protección de los datos personales* en todos los ámbitos de gobierno. Promover la *transparencia y rendición de cuentas de los partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales y asociaciones de trabajadores.* (Poder Ejecutivo Federal, 2007: 282-287).

El Presidente Felipe Calderón, en su Mensaje a la Nación con motivo de su *Primer Informe de Gobierno*, el 2 de septiembre de 2007, reiteraría que los funcionarios públicos de todos los niveles de Gobiernos estarían sujetos a *controles de transparencia y rendición de cuentas*. Pasar del sufragio efectivo a la democracia efectiva requería de gobernantes responsables, de funcionarios públicos de todos los niveles de Gobierno,

sujetos a controles de transparencia y de rendición de cuentas. También al referirse al trabajo por parte del Congreso para reformar al Estado se pronunció a favor de impulsar siempre aquellas reformas que fortalecieran los mecanismos democráticos de rendición de cuentas.

La sociedad se encontraba profundamente agraviada por *la impunidad y la corrupción.*

En fecha posterior, en el marco de su *Segundo Informe de Gobierno*, el 31 de agosto de 2008, el Presidente Calderón se refirió a la reforma de PEMEX señalando que resultaba vital para el futuro de México. No se buscaba privatizar sino fortalecer a la empresa, multiplicando la inversión, el acceso a tecnología de punta y capacidad operativa.

Por lo que se refiere al capítulo de *Eficacia y Eficiencia Gubernamental* cuyo objetivo es el de "mejorar la regulación, la gestión, los procesos y los resultados de la Administración Pública Federal [incluyendo la Paraestatal] con objeto de satisfacer las necesidades de los ciudadanos en la provisión de bienes y servicios públicos", el *Tercer Informe de Gobierno* de Felipe Calderón, presentado el 1º de septiembre de 2009, hizo referencia a los avances para la implantación del *Presupuesto Basado en Resultados* (PbR), el *Sistema de Evaluación del Desempeño* (SED) y el *Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012* (PMG).

Al respecto, en 2008 el Secretario de la Función Pública, Salvador Vega Casillas había expresado que esas medidas tenían como propósito transformar a la Administración Pública Federal para que alcanzara los mayores y mejores impactos en la sociedad, mediante el cambio de fondo en los procesos administrativos y en los instrumentos normativos que regulan la gestión pública, poniendo énfasis en su eficiencia y no sólo en su control. Para su funcionamiento –abundaría el Secretario Vega Casillas– el *PMG* se basa a su vez en cuatro ejes, a saber:

1. Orientación a resultados (intermedios y finales);
2. *Flexibilidad* (en función de su realidad institucional)*;*
3. *Innovación y experiencia* (creatividad de servidores públicos y experiencia institucional)*; y*
4. *Sinergia* (sistema interconectado de actores, estrategias y objetivos comunes).

Para el logro de sus objetivos el *PMG* se concentraría en:

- Primero: *Maximizar la calidad de los bienes y servicios*, por cuanto la globalización y la apertura democrática inciden en el creciente grado de exigencia de la sociedad (cambio profundo en cultura, actitud y forma de operación del gobierno y servidores públicos);

- Segundo: *Incrementar la efectividad de las instituciones* (capacidad de generar resultados con valor público y social), y
- Tercero: *Minimizar los costos de operación* de las dependencias y entidades.

Con esas acciones se aspiraba avanzar en la consecución de la visión prospectiva del país deseable para el año 2030 (Presidencia de la República. *Visión 2030*) con el fin de recuperar la confianza en las instituciones de la administración pública, mediante: gobernantes que *rinden cuentas claras a los ciudadanos,* por cuanto la *transparencia* es indispensable para consolidar la vida democrática, donde *la corrupción, la injusticia y la impunidad han sido problemas endémicos*. Un México en el que *se garantice que los servidores públicos actúen siempre con ética*, que sean re*conocidos y respetados por la sociedad* por su *competencia* y su *capacidad* para tomar decisiones *eficaces y oportunas* en beneficio de los mexicanos.

Por Decreto del 9 de septiembre de 2008 se aprobó el *Programa Especial de Mejora de la Gestión Pública Federal 2008-2012*, cuyo propósito es:

> *Transformar a la Administración Pública para que su actividad alcance un mayor y mejor impacto en la sociedad, mediante un cambio en los procesos administrativos y en los instrumentos normativos que regulan la gestión pública, poniendo énfasis en su eficiencia y no sólo en su control y vigilancia”.* Sus metas atienden *“una añorada aspiración de los mexicanos”: contar con un gobierno y gobernantes cercanos a sus necesidades, que actúen con ética y profesionalismo* y se rige por los *valores* de *legalidad, eficacia, eficiencia, equidad, transparencia, honestidad y rendición de cuentas*, según lo señala el propio *Programa Especial.* (Las cursivas son mías).

Ahora bien, en cuanto al comportamiento numérico de la Administración Pública Paraestatal Federal, encontramos –en la *Relación de Entidades* publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 14 de agosto del 2009– que a la fecha el sector estaba compuesto por un total *195*, de las cuales 97 correspondían a *organismos descentralizados*; 77 a *empresas de participación estatal mayoritaria;* 14 a *fideicomisos públicos;* y 7 a *fideicomisos públicos que forman parte del sistema financiero mexicano*.

Ese órgano informativo registra como entidades establecidas durante el periodo presidencial de Felipe Calderón las siguientes:

- Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (1-II-2008), y
- Seguro de Crédito a la Vivienda SHF, S.A. de C.V. (9-XII-2008).

También durante el gobierno de Calderón Hinojosa se realizó el acto de extinción del organismo descentralizado *Luz y Fuerza del Centro,* mediante Decreto Presidencial publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de octubre del 2009.

Bibliografía

Arellano Gault, David (2004). "Nueva gestión pública: ¿dónde está lo nuevo? Bases para el debate de la reforma administrativa", en *Más Allá de la Reinvención del Gobierno: Fundamentos de la Nueva Gestión Pública y Presupuestos por Resultados en América Latina.* Arellano Gault, David (ed.). CIDE-Miguel Ángel Porrúa.

Azcárate, Patricio de (1986) Nota a pie de página en Aristóteles, *Moral a Nicómaco,* pág. 34, México, Espasa-Calpe Mexicana, S.A.

Babb, Sarah (2003), *Proyecto: México: Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo,* México, Fondo de Cultura Económica.

Banco Mundial (1983), *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1983,* Washington, D.C. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991. La tarea acuciante del desarrollo,* 1993, Washington, D.C.

Borón, Atilio A. (2000), *Legados históricos, problemas estructurales y desafíos estratégicos de la izquierda en Argentina,* México, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Coordinación de Humanidades.

------- (2003), *Imperio & imperialismo: una lectura crítica de Michael Hardt y Antonio Negri,* México, Editorial Itaca/Buenos Aires, CLACSO.

Bresser Pereira, Luis Carlos (1992), *A crise do Estado: ensaios sobre a economía brasileira,* Sao Paulo, Nobel, 1992. En: Mezzomo Keinert, Tania Margarete (2007), *Administracao Pública no Brasil. Crises e Mudancas de Paradigmas,* Sao Paulo, Brasil, ANNABLUME editora.

Cabrero Mendoza, Enrique (1992), *Evolución y cambio de la administración pública: del administrador al gerente público,* Instituto Nacional de Administración Pública.

Campero Cárdenas, Gildardo Héctor (2009), "El bicentenario y la reforma del sector público en México. Los afanes de Sísifo, en *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales,* Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UAEM, año 16, No. 49, enero-abril, 2009.

Campos, Ricardo, con la colaboración de Miguel Martínez Anzures y Valentín Yáñez Campero (2000), *Apuntes sobre el Estado, la administración pública y sus reformas, liberalismo y democracia.* México, Géminis Editores e Impresores.

Dussel Peters, Enrique (2006), "Liberalización comercial en México", en Otero, Gerardo (2006), México en transición: *globalismo neoliberal, Estado y sociedad civil*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Echebarría, Koldo y Mendoza, Xavier (1999), "La Especificidad de la gestión pública: el concepto de management público", en Losada i Marrodán, Carlos (editor), ¿De burócratas a gerentes?, Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo.

Fernández Santillán, José. (2002), *Norberto Bobbio: el filósofo y la política. Antología,* México, Fondo de Cultura Económica.

Gollás, Manuel (2003), "Breve relato de cincuenta años de política económica", en Bizberg, Ilán y Meyer, Lorenzo (2003), *Una historia contemporánea de México: Transformaciones y permanencias*, México, Editorial Océano de México, S.A. de C.V.

Guerrero, Omar (1981), *La administración pública del Estado capitalista,* México, Fontamara.

Harvey, David (2007), *A Brief History of Neoliberalism,* New York, Oxford University Press.

Klein, Naomi (2007), *The Shock Doctrine, The Raise of Disaster Capitalism,* Henry Holt and Company.

Krugman, Paul (2009), *The Return of Depresion Economics and the Crises of 2008,* New York, W. W. Norton & Company.

Majone, Giandomenico (2001), "Políticas públicas y administración: ideas, intereses e instituciones", en: Goodin, Robert y Klingemann, Hans-Dieter, eds. *Nuevo Manual de Ciencia Política,* Tomo II, Madrid, Ediciones Istmo, S.A.

Marichal, Carlos (2003), "La deuda externa", en Bizberg, Ilán y Meyer, Lorenzo (2003), *Una historia contemporánea de México: Transformaciones y permanencias,* México, Editorial Océano de México, S.A. de C.V.

Mascarenhas, R.C. (1993), "Building an Enterprise Culture in the Public Sector: Reform of the Public Sector in Australia, Britain, and New Zealand", en *Public Administration Review*, Washington, D.C., july/august 1993, Vol. 53, No. 4.

Mattoso, Jorge (2010), "O Brasil Heredado", en Sader, Emir y García, Marco Aurelio (2010), *BRASIL, entre o PASSADO e o FUTURO,* Sao Paulo, Editora Fundacao Perseu Abramo y Boitempo Editorial.

Metcalfe, Les (1999), "La gestión pública: de la imitación a la innovación", en Losada i Marrodán (editor), *¿De burócratas a gerentes?,* Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo.

Meyer, Lorenzo (2005), "De la estabilidad al cambio", en *Historia general de México,* Versión 2000*,* México, El Colegio de México, 2005.

------- (2003), "Estados Unidos: de la Vecindad Distante a la Proximidad Difícil", en Bizberg, Ilán y Meyer, Lorenzo *Una historia contemporánea de México: Transformaciones y permanencias,* México, Editorial Océano de México, S.A. de C.V.

Mezzomo Keinert, Tania Margarete (2007), *Administracao Pública no Brasil. Crises e Mudancas de Paradigmas,* Sao Paulo, Brasil, ANNABLUME editora.

Nava Negrete, Alfonso (1993), "Decadencia de las relaciones del derecho administrativo y del derecho mercantil", en Fernando Serrano Migallón, *Estudios Jurídicos en Memoria de Jorge Barrera Graf,* México, Editorial Porrúa, S.A.

Otero, Gerardo (2006), "Globalismo neoliberal, estatismo y sociedad civil", en Otero, Gerardo, *México en Transición: globalismo neoliberal, Estado y sociedad civil,* México, Miguel Ángel Porrúa.

Palavicini Corona, Gabriela (2010), *Poder y globalización: una época de transición,* México, Tecnológico de Monterrey/Juan Pablos Editor.

Peixoto, Joao Paulo M. (2008), "Statecraft no Brasil: Ideologia e Pragmatismo" en Joao Paulo M: Peixoto, *et. al. Governando o Governo*, Sao Paulo, Editora Atlas.

Pichardo Pagaza, Ignacio (2006), "Una Visión Diferente sobre la Reforma Administrativa en México", México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Revista de Administración Pública (RAP), No. 112, "Análisis y Prospectiva de la Administración Pública Mexicana 2006-2012".

Poder Ejecutivo Federal (1989), *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994,* México, Secretaría de Programación y Presupuesto.

------- (2007), *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012,* México, Presidencia de la República.

Rogozinski, Jacques (1993), *La privatización de empresas paraestatales*, México, Fondo de Cultura Económica.

Samaniego, Ricardo (2002), "Metodología para caracterizar reformas de primera y segunda generación: una aplicación para el caso de México, 1982-2001", en Ortega Venzor, Alberto, *et. al.*, *Memorias 2001, IBERGOP-México,* México, Editorial Porrúa.

Santiso, Javier (2007), *Latin America's Political Economy of the Posible. Beyond Good Revolutionaries and Free Marketeers.* United States of America, The MIT Press.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2009), *Relación de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento*, *Diario Oficial de la Federación*, del 11 de agosto del 2009.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación (1990), *Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994,* México, Talleres Gráficos de la Nación.

Soros, George (2004), *The Bubble of the American Supremacy, Correcting de Misuse of American Power,* New York, Public Affaires.

Stiglitz, Joseph E. (2007), "Defiende Stiglitz existencia de empresas estatales", en *Economía*, México, sábado 3 de febrero, 2007.

Uvalle Berrones, Ricardo (1998), *La actividad económica del Estado mexicano. Relevancia del sector paraestatal,* México, Plaza y Valdés Editores.

Fuentes electrónicas

Calderón Hinojosa, Felipe (2009), *Decreto de Liquidación de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro*, 10 de octubre de 2009, http://sdpnoticias.com/sdp/contenido/nacional/2009/19/11/10/511177

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (1990), *Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales*, *Diario Oficial de la Federación*, del 26 de enero de 1990. http://www. Cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LFEP.pdf

Madrid Hurtado, Miguel de la (1983), *Primer Informe de Gobierno,* 1º de septiembre de 1983. http://www.biblioteca.tv/artman2/uploads/1983.pdf.

Presidencia de la República (s/f), *Visión 2030. El México que Queremos,* www.vision 2030.gob.mx.

http://www.eluniversal.com.mx/notas/vi_632514.html

http://www.informe.gob.mx//informe/pdf/5_4.pdf

ANEXO

ANEXO

Diario Oficial de la Federación de 12 de agosto de 2010

Relación de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la Ley Federal de Entidades Paraestatales y su Reglamento.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Javier Laynez Potisek, Procurador Fiscal de la Federación, con fundamento en los artículos 1o. y 3o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 2o. y 12 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; 134 Bis 4 de la Ley de Instituciones de Crédito; 3o. del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, y 10, fracción X ter, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se emite la siguiente

RELACIÓN DE ENTIDADES PARAESTATALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL SUJETAS A LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES Y SU REGLAMENTO

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

1. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
2. Organismo Promotor de Medios Audiovisuales.
3. Talleres Gráficos de México.

SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL

4. Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

5. Casa de Moneda de México.
6. Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.
7. Financiera Rural.
8. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.
9. Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.
10. Lotería Nacional para la Asistencia Pública.
11. Pronósticos para la Asistencia Pública.
12. Servicio de Administración y Enajenación de Bienes.

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

13. Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.
14. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
15. Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores.

SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

16. Comisión Nacional Forestal.
17. Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.
18. Productos Forestales Mexicanos (en proceso de desincorporación).

SECRETARÍA DE ENERGÍA

19. Comisión Federal de Electricidad.
20. Instituto de Investigaciones Eléctricas.
21. Instituto Mexicano del Petróleo.
22. Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares.
23. Pemex-Exploración y Producción.
24. Pemex-Gas y Petroquímica Básica.
25. Pemex-Petroquímica.
26. Pemex-Refinación.
27. Petróleos Mexicanos.

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

28. Centro Nacional de Metrología.
29. Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial.
30. Servicio Geológico Mexicano.

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN

31. Colegio de Postgraduados.
32. Comisión Nacional de las Zonas Áridas
33. Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar.
34. Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias.
35. Productora Nacional de Biológicos Veterinarios.
36. Productora Nacional de Semillas (en proceso de desincorporación).

SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

37. Aeropuertos y Servicios Auxiliares.
38. Agencia Espacial Mexicana.
39. Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.
40. Ferrocarriles Nacionales de México (en proceso de desincorporación).
41. Servicio Postal Mexicano.
42. Telecomunicaciones de México.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

43. Centro de Enseñanza Técnica Industrial.
44. Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional.
45. Colegio de Bachilleres.
46. Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica.
47. Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional.
48. Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte.
49. Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos.
50. Consejo Nacional de Fomento Educativo.
51. Fondo de Cultura Económica.
52. Instituto Mexicano de Cinematografía.
53. Instituto Mexicano de la Juventud.
54. Instituto Mexicano de la Radio.
55. Instituto Nacional de Lenguas Indígenas.
56. Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa.
57. Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.
58. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
59. Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional.

SECRETARÍA DE SALUD

60. Centro Regional de Alta Especialidad de Chiapas.
61. Hospital General de México.
62. Hospital General "Dr. Manuel Gea González".
63. Hospital Infantil de México Federico Gómez.
64. Hospital Juárez de México.
65. Hospital Regional de Alta Especialidad de Ciudad Victoria "Bicentenario 2010".
66. Hospital Regional de Alta Especialidad de la Península de Yucatán.
67. Hospital Regional de Alta Especialidad de Oaxaca.
68. Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío.
69. Instituto Nacional de Cancerología.
70. Instituto Nacional de Cardiología Ignacio Chávez.
71. Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán.
72. Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias Ismael Cosío Villegas.
73. Instituto Nacional de Medicina Genómica.
74. Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía Manuel Velasco Suárez.
75. Instituto Nacional de Pediatría.
76. Instituto Nacional de Perinatología Isidro Espinosa de los Reyes.
77. Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz.
78. Instituto Nacional de Rehabilitación.

79. Instituto Nacional de Salud Pública.
80. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

81 Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.
82. Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

83. Instituto Nacional de Ciencias Penales.

CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

84. Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial.
85. Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada, B.C.
86. Centro de Investigación en Química Aplicada.
87. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
88. El Colegio de la Frontera Sur.
89. Instituto de Investigaciones "Dr. José María Luis Mora".
90. Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica.

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS NO SECTORIZADOS

91. Comisión Nacional de Vivienda.
92. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
93. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
94. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
95. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
96. Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.
97. Instituto Mexicano del Seguro Social.
98. Instituto Nacional de las Mujeres.
99. Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

SUBTOTAL: 99

EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

100. Notimex, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación).

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

101. Agroasemex, S.A.
102. Almacenes Nacionales de Depósito, S.A. (en proceso de desincorporación).
103. Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C.
104. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.
105. Banco Nacional de Comercio Interior, S.N.C. (en proceso de desincorporación).

106. Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C. (en proceso de desincorporación).
107. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.
108. Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C.
109. Exportadores Asociados, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación).
110. Nacional Financiera, S.N.C.
111. Seguros de Crédito a la Vivienda SHF, S.A. de C.V.
112. Servicios de Almacenamiento del Norte, S.A. (en proceso de desincorporación).
113. Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C.
114. Terrenos de Jáltipan, S.A. (en proceso de desincorporación).

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

115. Diconsa, S.A. de C.V.
116. Incobusa, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación).
117. Liconsa, S.A. de C.V.

SECRETARÍA DE ENERGÍA

118. Compañía Mexicana de Exploraciones, S.A. de C.V.
119. I.I.I. Servicios, S.A. de C.V.
120. Instalaciones Inmobiliarias para Industrias, S.A. de C.V.
121. P.M.I. Comercio Internacional, S.A. de C.V.
122. Terrenos para Industrias, S.A. (en proceso de desincorporación).

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

123. Exportadora de Sal, S.A. de C.V.

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN

124. Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A.C.

SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

125. Administración Portuaria Integral de Altamira, S.A. de C.V.
126. Administración Portuaria Integral de Coatzacoalcos, S.A. de C.V.
127. Administración Portuaria Integral de Dos Bocas, S.A. de C.V.
128. Administración Portuaria Integral de Ensenada, S.A. de C.V.
129. Administración Portuaria Integral de Guaymas, S.A. de C.V.
130. Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V.
131. Administración Portuaria Integral de Manzanillo, S.A. de C.V.
132. Administración Portuaria Integral de Mazatlán, S.A. de C.V.
133. Administración Portuaria Integral de Progreso, S.A. de C.V.
134. Administración Portuaria Integral de Puerto Madero, S.A. de C.V.
135. Administración Portuaria Integral de Puerto Vallarta, S.A. de C.V.
136. Administración Portuaria Integral de Salina Cruz, S.A. de C.V.
137. Administración Portuaria Integral de Tampico, S.A. de C.V.

138. Administración Portuaria Integral de Topolobampo, S.A. de C.V.
139. Administración Portuaria Integral de Tuxpan, S.A. de C.V.
140. Administración Portuaria Integral de Veracruz, S.A. de C.V.
141. Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V.
142. Ferrocarril Chihuahua al Pacífico, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación).
143. Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, S.A. de C.V.
144. Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V.
145. Servicios Aeroportuarios de la Ciudad de México, S.A. de C.V.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

146. Centro de Capacitación Cinematográfica, A.C.
147. Compañía Operadora del Centro Cultural y Turístico de Tijuana, S.A. de C.V.
148. Educal, S.A. de C.V.
149. Estudios Churubusco Azteca, S.A.
150. Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V.
151. Televisión Metropolitana, S.A. de C.V.

SECRETARÍA DE SALUD

152. Centros de Integración Juvenil, A.C.
153. Laboratorios de Biológicos y Reactivos de México, S.A. de C.V.

SECRETARÍA DE TURISMO

154. Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V.
155. FONATUR Constructora, S.A. de C.V.
156. FONATUR Operadora Portuaria, S.A. de C.V.
157. FONATUR Mantenimiento Turístico, S.A. de C.V.
158. FONATUR Prestadora de Servicios, S.A. de C.V.

CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

159. Centro de Investigación Científica de Yucatán, A.C.
160. Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C.
161. Centro de Investigación en Geografía y Geomática “Ing. Jorge L. Tamayo”, A.C.
162. Centro de Investigación en Matemáticas, A.C.
163. Centro de Investigación en Materiales Avanzados, S.C.
164. Centro de Investigación y Asistencia en Tecnología y Diseño del Estado de Jalisco, A.C.
165. Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico en Electroquímica, S.C.
166. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
167. Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste, S.C.
168. Centro de Investigaciones en Óptica, A.C.
169. CIATEC, A.C. “Centro de Innovación Aplicada en Tecnologías Competitivas”.
170. CIATEQ, A.C. Centro de Tecnología Avanzada.
171. Corporación Mexicana de Investigación en Materiales, S.A. de C.V.
172. El Colegio de la Frontera Norte, A.C.

173. El Colegio de Michoacán, A.C.
174. El Colegio de San Luis, A.C.
175. Instituto de Ecología, A.C.
176. Instituto Potosino de Investigación Científica y Tecnológica, A.C.

SUBTOTAL: 77

FIDEICOMISOS PÚBLICOS

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

177. Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito (en proceso de desincorporación).
178. Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural.

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

179. Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías.

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

180. Fideicomiso ProMéxico.

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN

181. Fideicomiso de Riesgo Compartido.
182. Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero.

SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

183. Fideicomiso de Formación y Capacitación para el Personal de la Marina Mercante Nacional.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

184. Fideicomiso de los Sistemas Normalizado de Competencia Laboral y de Certificación de Competencia Laboral.
185. Fideicomiso para la Cineteca Nacional.

SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

186. Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (en proceso de desincorporación).

SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA

187. Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

SECRETARIA DE TURISMO

188. Fondo Nacional de Fomento al Turismo.

CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

189. Fondo de Información y Documentación para la Industria.
190. Fondo para el Desarrollo de Recursos Humanos.

SUBTOTAL: 14

FIDEICOMISOS PÚBLICOS QUE FORMAN PARTE DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

191. Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura.
192. Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras.
193. Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios.
194. Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios.
195. Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda.

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

196. Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares.

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

197. Fideicomiso de Fomento Minero.

SUBTOTAL: 7

TOTAL: 197

La información contenida en el presente listado fue proporcionada por las coordinadoras de sector y globalizadoras de la Administración Pública Federal, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 48, 49 y 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 134 Bis 4 de la Ley de Instituciones de Crédito.

Esta relación se elaboró con la documentación disponible al 4 de agosto de 2010, y no incluye a organismos expresamente previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como autónomos, ni a los referidos en el artículo 3o., primero y tercer párrafos, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

México, Distrito Federal, a 4 de agosto de 2010.- El Procurador Fiscal de la Federación, **Javier Laynez Potisek**.- Rúbrica.

EPÍLOGO

Al visitar la Nueva España en 1803, Alejandro de Humboldt observó que en ninguna parte había visto una "desigualdad tan tremenda en la distribución de la riqueza y de la población. Grande y rica, sin embargo sus habitantes eran miserables e incultos". En esto coincidió en 1822 el embajador Poinsett al observar, "El sorprendente contraste entre el esplendor de los ricos y la escuálida penuria de los pobres que constantemente hiere sus ojos [el forastero] en México". Por consiguiente, en los *Sentimientos de la Nación,* Morelos había propuesto, en 1813, *"que las leyes moderasen la opulencia y la indigencia"*.

En cuanto al tema que nos ocupa, el de la administración paraestatal, podemos situarlo en sus orígenes durante el mercantilismo, cuando el Estado participa en la formación de monopolios o *estancos* para la producción y el comercio de bienes, generar ingresos al erario y evitar abusos de los comerciantes y acaparadores.

En su *Ensayo Político sobre el Reino de la Nueva España,* para el barón de Humboldt los *estancos* se encontraban entre las principales fuentes de prosperidad pública y de las rentas del Estado.

Sin embargo, la lucha por la independencia recogería las ideas de la ilustración y del liberalismo político y económico del siglo XVIII. El papel del Estado sería la no intervención, resumido en la fórmula: *Laissez faire-laissez passer.*

En los bandos y planes de Hidalgo y Morelos se propusieron liberar al pueblo de los *estancos*. Objetivos que recogerá la Constitución de Apatzingán, en 1814, al declarar que "ningún género de cultura, industria o comercio podía ser prohibido a los ciudadanos".

Por su parte, el maestro Juan María Alponte toma en su obra el Discurso de despedida pronunciado por Agustín de Iturbide, donde se consigna lo siguiente: *los pueblos llegarían a ser ricos o menos pobres si, gozando de lo que les da la naturaleza, trabajan protegidos por un gobierno que deje en libertad el interés individual de los labradores, artesanos y comerciantes…*

Consumada la independencia política, la Secretaría de Estado y del Despacho dirigiría las rentas de *pólvora, lotería, montepíos,* e inspeccionaría las *casas de moneda.* Hasta el año de 1831 continuaba vigente la *renta del tabaco* y la impresión de *papel sellado*. A finales de 1853, con López de Santa Anna, el Tribunal de Cuentas se ocupaba de las *Rentas estancadas, casas de moneda, lotería y demás ramos menores*.

La *Revolución de Ayutla* promete el "fin de los estancos y monopolios", los impuestos sobre *puertas y ventanas*, sobre *perros* y *el fin de los estancos y monopolios.* Enemigo de los monopolios, el gobierno abolió el *estanco del tabaco* en 1856.

Tadeo Ortiz propondrá, en 1832, que los gobiernos –general, estatales y municipales– entrasen en calidad de accionistas, con los particulares, en las empresas industriales. Antes, Lucas Alamán había fundado en 1830 el *Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional*, que sería cerrado por Santa Anna doce años después.

Será durante los trabajos del Constituyente de 1856, cuando la extinción de los monopolios, estancos y prohibiciones, a título de protección a la industria, quedara consignada en la carta decretada el 5 de febrero del año siguiente. En efecto, el proyecto de Constitución señalaría entre los "Derechos del Hombre" que "no habría *monopolios* ni *estancos* de ninguna clase".

Por otra parte, desde 1824 durante el gobierno de Anastasio Bustamante, se expidió un primer decreto convocando a los interesados para la comunicación interoceánica por el Istmo de Tehuantepec mediante un "camino de hierro", empresa que no llegó a constituirse. Posteriormente se proyectó una línea de ferrocarril Veracruz-México, cuyo proyecto se materializó en la administración del Presidente Juárez, inaugurándose en 1873 por Sebastián Lerdo de Tejada. Con la República Restaurada se plantarían las semillas de la modernización y el nacionalismo.

Enseguida, durante el *Porfiriato* dominó el control de los extranjeros en el desarrollo industrial, con las inversiones de capitalistas norteamericanos, ingleses y franceses, en sectores importantes de la economía. Controlaban, en un 90%, casi todas las grandes empresas mineras, petroleras, la red ferroviaria (trazada según los intereses del capital extranjero), la eléctrica y los sistemas de transporte urbano relacionados, las comunicaciones telefónicas y telegráficas. Es pertinente señalar la consolidación de los ferrocarriles *Nacional* y *Central* en una sola empresa denominada *Ferrocarriles Nacionales* con participación mayoritaria del gobierno de México.

Pero los ricos, reconocería Porfirio Díaz, en su entrevista con Creelman, *"…se preocupaban demasiado en sus riquezas y sus dignidades para poder ser útiles al avance del bienestar general.* [Por consiguiente, agregaría Díaz], La experiencia me ha convencido de que un gobierno debe tratar de satisfacer la ambición individual

tanto como sea posible, pero de que al mismo tiempo "debe poseer un *extinguidor* para usarlo sabia y firmemente cuando la ambición individual arda con demasiada viveza en peligro del *bienestar general".*

El descontento popular frente al privilegio económico y político del patrón, y de los extranjeros, llevarían al levantamiento y a la lucha armada con el estallido de la revolución.

Los *planes políticos*, en cuanto a concepciones ideológicas, vendrían a manifestar la inconformidad con la situación imperante y propondrían transformar ese estado de cosas, incluyendo el marco institucional de la administración pública descentralizada.

Las propuestas incluyeron crear bancos agrícolas y refaccionarios de la minería, expropiación petrolera y establecimiento de una "corporación petrolera gubernamental", abolir los monopolios privados, nacionalizar los ferrocarriles y controlarlos por el Estado, emancipar a la Universidad Nacional, entre otros.

Para Venustiano Carranza, la respuesta a los males ancestrales debía fincarse en la creación y el respeto de las instituciones establecidas en la nueva *Constitución,* desestabilizando y combatiendo exitosamente la injusta estructura político-administrativa: *Cambiaremos* [afirmaría Carranza] *todo el actual sistema bancario, evitando el inmoral monopolio de las empresas particulares que han absorbido por cientos de años todas las riquezas públicas y privadas de México. Al triunfo de la Revolución se establecerá el banco único de emisión, el banco del Estado, lográndose, de ser posible, la desaparición de toda institución bancaria que no sea controlada por el gobierno…Tendremos que removerlo todo.* Asimismo, en materia de política exterior Carranza establecería el principio de "NO INTERVENCIÓN".

Con Álvaro Obregón (1920-1924) se amplían las redes de los Ferrocarriles Nacionales de México, se devuelven los bancos incautados, se crea la *Comisión Nacional Bancaria* y con los tratados de Bucareli el gobierno garantiza los intereses de las compañías petroleras estadounidenses.

Después, en la gestión de Plutarco Elías Calles (1924-1928), habrá de constituirse un órgano de carácter "semiautónomo", la *Comisión Nacional de Irrigación,* para que actuara *sin limitaciones burocráticas.* En 1925 funda el *Banco de México* y en 1926 crea el *Banco Nacional de Crédito Agrícola*, autorizándose además el establecimiento de Bancos Agrícolas Ejidales en las entidades de la federación.

Con Emilio Portes Gil (1928-1930), se expide la Ley Orgánica de la *Universidad Nacional Autónoma de México*, en 1929.

En el mandato de Abelardo L. Rodríguez (1932-1934), la *intervención estatal* es considerada como *el principio básico del Plan Sexenal* –puesto en práctica a partir

del 1º de enero de 1934– entre cuyos principios esenciales estuvieron: la adopción de una política de *nacionalismo económico* y los propósitos de *justicia social.* Se propone facilitar la acción del Estado para la *socialización de la energía eléctrica,* por cuanto *el gobierno no puede abandonarla a la iniciativa privada*, otorgándose la facultad para establecer la *Comisión Federal de Electricidad*, que consumará el Presidente Lázaro Cárdenas. También durante la administración de Abelardo L. Rodríguez habrá de constituirse el *Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A.* en 1933. Este mismo año fue creada *Nacional Financiera, S.A.* En 1934 se establecen el *Fondo de Cultura Económica* y *Aeronaves de México, S.A.*

Enseguida, el general Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940) se pronuncia, desde su campaña electoral, en favor de que *el desenvolvimiento de la economía se efectúe bajo la dirección del Estado, y bajo este control, se encause el juego de todas las fuerzas económicas, para conseguir orientarlas hacia la más completa solución de las necesidades nacionales.* Al tomar posesión de su cargo, Lázaro Cárdenas declararía que: El gobierno ha fundado *instituciones nacionales*, para atender las necesidades que *no pudo o no quiso atender la iniciativa privada.* Ante la intransigencia de las empresas petroleras estadounidenses para acatar el fallo de la Junta de Conciliación y Arbitraje, a favor de las demandas salariales de los trabajadores, ratificado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Presidente Cárdenas declaró, el 18 de marzo de 1938, la expropiación de los bienes de 17 compañías petroleras –mismas que, a través de sus filiales, representaban el 93.4% de la producción de hidrocarburos– dando lugar a la constitución de *Petróleos Mexicanos* mediante Decreto del 7 de junio del mismo año. Por otra parte, para desplazar gradualmente a las empresas extranjeras, en el campo de los energéticos, estableció la *Comisión Federal de Electricidad* mediante ley del 14 de agosto de 1937. Durante la gestión del General Cárdenas también se fundaron el *Banco Nacional de Crédito Ejidal* (1935), *Almacenes Nacionales de Depósito* (1936); el *Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial* (1937), el *Banco Nacional de Crédito Popular* (1937), y el *Banco Nacional de Comercio Exterior* (1937), además de la *Compañía Productora e Importadora de Papel, S.A.*

Desde la Revolución hasta el Gobierno del Lázaro Cárdenas fue constante la presión exterior para limitar el *nacionalismo revolucionario*. Sin embargo, la necesidad del gobierno norteamericano por consolidar un frente común y la cooperación con sus vecinos durante la Segunda Guerra Mundial, lo lleva a una política de "Buena Vecindad". Para Manuel Ávila Camacho (1940-1946) la creación del mayor bienestar posible suponía tanto *la existencia y la reproducción del capital, como el equitativo reparto de los bienes. Las seguridades del capital [nacerían] a su vez de leyes que [protegían] a los inversores de modo liberal y efectivo. La doctrina democrática de nuestra Constitución suponía un espontáneo juego de tendencias.* "Se hacía necesario orientar el conjunto de entidades paraestatales hacia la consecución coordinada de objetivos económicos y sociales". El Estado constituyó o participó en organismos y empresas tales como el organismo público descentralizado *Ferrocarriles Nacionales*

de México (1940), Altos Hornos de México (1942), *Sosa Texcoco* (1942), *Guanos y Fertilizantes de México* (1943), *Cobre de México* (1943) y el *Instituto Mexicano del Seguro Social* (1943).

En el mes de enero de 1946 nace el Partido Revolucionario Institucional (PRI), ideológicamente menos radical. El PRI postula al Lic. Miguel Alemán Valdés (1946-1952) para Presidente de la República quien asume el cargo como titular del Poder Ejecutivo el 1º de diciembre de ese mismo año, iniciando una nueva etapa en la historia del poder: el gobierno de los civiles que no habían participado en la lucha revolucionaria. El Presidente Alemán se propone reorganizar la Administración Pública Federal y, entre las medidas más importantes, se crea la *Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa* según lo dispuesto en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (*Diario Oficial de la Federación* del 21 de diciembre de 1946). Corresponderá a la *Dirección Técnica de Organización Administrativa* de la nueva dependencia del Ejecutivo publicar el *Directorio del Gobierno Federal,* en cuyo capítulo sobre "Organismos Descentralizados" registra, hasta el año de 1951, 106 "organismos de intervención estatal", dedicados al *crédito, producción y consumo, seguros, promoción y regulación* (de productos o regiones), *control de propiedades extranjeras,* y *prestación de servicios públicos.* Las más de treinta (33) entidades establecidas durante la gestión del Presidente Alemán correspondieron a los siguientes sectores: a) agropecuario (café, maíz, fiebre aftosa, forestal, olivo); b) ahorro, banca y seguros; c) cinematográfico; d) colonización y terrenos; e) comercializador; f) desarrollo regional (cuencas hidráulicas); g) energético-tarifario; h) exportador e importador; i) fomento industrial; j) indigenista; k) inmobiliario-educativo; l) industrial químico-farmacéutico; m) investigación científica; n) vías de comunicación terrestre (caminos vecinales, ferroviario); o) salud (cancerología, cardiología, nutrición, orientación psicopedagógica), y p) vestuario. A manera de ejemplo podemos citar los siguientes: *Comisión del Maíz; Nacional Monte de Piedad; Banco Nacional del Ejército y la Armada; Películas Nacionales; Compañía Mexicana de Terrenos del Río Colorado; Comisión Nacional de Colonización; Comisiones del Balsas y del Papaloapan; Ferrocarril Mexicano; Instituto Nacional Indigenista.*

Ahora bien, conforme al concepto de *Estado de Bienestar* y de su etapa superior, el *Estado Social de Derecho*, las instituciones del sector público continuaron multiplicándose, para los propósitos de lo dispuesto en el texto constitucional, donde la democracia se entiende como *un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.* Para tal efecto, según lo dispone nuestra Constitución Política, corresponde al Estado la *rectoría económica*, así como *la responsabilidad de organizar y conducir el desarrollo nacional,* mediante los *organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario, donde participe por sí o con los sectores social y privado.* Además, el Estado cuenta con organismos públicos con *autonomía* para el ejercicio de sus funciones y su administración.

En el marco de esas atribuciones durante tres décadas, desde el inició de la gestión de Adolfo Ruiz Cortines (1952) hasta el término del periodo presidencial de José López Portillo (1982) llegan a sumar, según cifras oficiales, 1,155 entidades. Sin embargo, vale dejar en claro que 523 correspondían a los 56 bancos nacionalizados y sus 467 empresas. Como advierte un estudioso, *Más del 50% de las entidades que tenía el sector público en 1982 provenían del sector privado. Eran empresas en bancarrota que no podían seguir operando y el gobierno las había rescatado para proteger el empleo y la planta productiva.*

Durante ese periodo, de tres décadas, van surgiendo entidades paraestatales en sectores y ramas económicos y sociales, tales como: abasto popular y regulación de precios; aerotransporte; agropecuario y forestal; (avícola, azucarero –ingenios–, cafetalero, henequén, maguey, tabacalero); alimentos balanceados; arrendadoras, banca, crédito, fomento, financiamiento y mercado bursátil; asbesto; asistencia a la niñez; ciencia y tecnología; cinematográfico; ciudades industriales; estudios, proyectos y preinversión; caminos y puentes; combustible de aviación; comercio exterior; educativo (agropecuario, hacendario, libros de texto); energía eléctrica y nuclear; ferroviario; fertilizantes (fosfatados); hidráulico (cuencas); infraestructura urbana; inmobiliario; investigación y asistencia técnica; industria eléctrica; industria automotriz; infantil (protección); laboral (cultura y recreación); maquinaria (máquinas-herramienta, textil); mecanización agrícola (tractores); minero, minero-metalúrgico; operación de teatros; papel (fabricación de); pesca; petroquímica; portuario; pronósticos deportivos; propiedad rural; radio y televisión; recursos naturales no renovables; salud (adultos mayores, enfermedades respiratorias, nutrición, psiquiatría); sanidad animal; seguridad social (trabajadores del Estado); siderurgia (coordinación e investigación); telefonía y comunicación satelital; tenencia de la tierra textil, transporte colectivo urbano; turismo (extranjero, nacional y obrero), vivienda; vehículos automotores; zonas áridas, entre otros.

Es pertinente señalar que, desde 1965, la *Comisión de Administración Pública* había diagnosticado que no todos los organismos descentralizados y empresas de participación estatal –*surgidos para realizar funciones relacionadas con el desarrollo económico y social*– se hallaban eficientemente administrados, con objetivos más o menos precisos y con políticas bien definidas. Por consiguiente, era necesario agruparlos por sectores de actividad, analizar las funciones desempeñadas, los impedimentos para su cumplimiento, y proponer lo necesario para que respondieran con mayor precisión a las finalidades perseguidas.

A finales de 1982 México se encontraba en medio de una severa crisis económica: altos niveles de inflación, insuficiencia de ahorro doméstico, un excesivo endeudamiento externo, generalizada intervención estatal en la mayoría de los sectores económicos. Los organismos multilaterales y agencias que constituyeron el denominado "Consenso de Washington" presionaron para que el gobierno adoptara el proyecto neoliberal del fundamentalismo de mercado, minimizando el papel del Estado, mediante la

privatización de las empresas de su propiedad. En opinión de los especialistas, a partir de 1970 se aceleró el ritmo de las reformas, resquebrando al país abriéndolo aún más a la economía global. El proceso reestructuración económica dio origen a nuevos millonarios que adquirieron importantes empresas privatizadas, se provocó una marcada concentración de la riqueza, y parte de los bancos y entidades pasaron a manos extranjeras.

El Presidente Miguel de la Madrid Hurtado inicia su mandato el 1º de diciembre de 1982. En su discurso de toma de posesión expondría la situación económica del país caracterizada por un crecimiento en cero de la actividad productiva, inflación de casi un 100%. La situación incluía "severos problemas con el exterior": agotamiento de reservas internacionales, una deuda externa sin precedentes y la virtual suspensión de pagos a nuestros acreedores internacionales, expondría en su *Primer Informe de Gobierno*. Además de un déficit del sector público sin precedente, y *empresas públicas en situación precaria.*

Empresas cuya quiebra no se toleraría, por cuanto constituían un *"patrimonio fundamental de la Nación", refuerzan la rectoría del Estado en la vida económica y social, son baluarte de nuestro nacionalismo…constituían un importante instrumento para el logro de los objetivos nacionales"*. El *nacionalismo revolucionario* dictaminaría la conducta a seguir, y *de la actividad y resultados de nuestras empresas públicas dependería en mucho la marcha del desarrollo nacional*. En su *Sexto Informe de Gobierno* expresaría que "No [era] aceptable una empresa pública ineficiente, que preste servicios de mala calidad, que distraiga recursos de lo prioritario y represente una pesada carga fiscal, que sea pagada por la comunidad. Por el contrario, la empresa pública es una pieza fundamental de la estrategia de desarrollo y, por lo mismo, debe contribuir al bienestar nacional".

En esa misma ocasión, el Presidente De la Madrid señalaría que *de 1,155 entidades* existentes a principios de 1983, se decidió la *desincorporación de 765.* Asimismo informó de *la creación de 59 entidades.* Por consiguiente, quedaban *449 entidades públicas*, sin incluir *339 empresas no bancarias* ofrecidas en venta a particulares.

Posteriormente, al tomar posesión de su cargo Carlos Salinas de Gortari señaló que "El Estado…no puede ni debe intentar ser el único actor…de una sociedad democrática, no el más grande…el Estado moderno debe encontrarse de nuevo con sus principios originales promotores de la justicia y del cambio…El Estado moderno eleva la eficiencia y fortalece las entidades estratégicas y prioritarias, desincorpora entidades no fundamentales para ampliar su acción en las responsabilidades sociales…Su *modernización* le exige también ser eficaz, eliminando el peso de su estructura…Su fuerza económica no radica en el tamaño ni en los ámbitos del quehacer que posee…El quehacer del Estado en la economía es…promover, alentar, vigilar y coordinar la actividad económica nacional…a efecto de garantizar el pleno ejercicio de la libertad…".

El Estado debía *modernizarse* para *modernizar* a México, y la *modernización económica* sería inconcebible sin la *modernización de la empresa pública.* Para ello se le sujetaría a un profundo proceso de *modernización estructural* y se *concentraría en las áreas estratégicas y prioritarias para el desarrollo de su actividad.* Aquellas entidades que no reunieran esas características serían *desincorporadas*.

La modernización implicaba "una responsabilidad especial de *eficiencia y honestidad* en su manejo" por parte de los *"empresarios públicos"*. Además, las empresas paraestatales deberían sujetarse a *criterios de rentabilidad* y regirse de acuerdo con la *competencia* que impone el *mercado*, para su mejor *desempeño* y más alta *utilidad social.* También se desarrollaría un adecuado *sistema de evaluación del desempeño* que *estimulara y promoviera su eficiencia* y que al mismo tiempo *premiara o penalizara los resultados.* En el sexto y último *Informe de Gobierno*, el Presidente Salinas de Gortari hizo saber que durante su gestión se habían *desincorporado 415 entidades paraestatales,* que representaban el 67% del total. Por otra parte, se establecieron 16 nuevas entidades de la administración paraestatal.

En seguida, Ernesto Zedillo Ponce de León asumió el cargo de Presidente de la República y durante su *Primer Informe de Gobierno* señalaría que la crisis financiera y económica, emergida a fines de 1994, había deteriorado severamente los niveles de vida de la población y puso en riesgo mucho de lo construido a lo largo de años, aumentando el nivel de desempleo y el valor real de los salarios. El *motor* para la recuperación sería la inversión privada, nacional y extranjera. Tarea del Ejecutivo sería desterrar la *corrupción* y la *impunidad*. Al presentar su *Sexto Informe de Gobierno* expondría su ideología política y económica, a saber: el disfrute de las libertades individuales y políticas, incluyendo *la libertad económica como el medio más poderoso para acrecentar los empleos, los ingresos, el bienestar y la riqueza de los pueblos.* Asimismo, veía en *la economía de mercado un medio muy poderoso para alcanzar el progreso de cualquier nación.* El Estado debería intervenir para *alcanzar la justicia social, afirmar nuestras libertades y garantías individuales, los derechos sociales fundamentales y las instituciones responsables de garantizarlos.* Durante el sexenio de Zedillo Ponce de León se establecieron 11 organismos y empresas paraestatales.

Con el cambio de partido político en la titularidad del Poder Ejecutivo, encabezado por Vicente Fox Quesada se anunció la *"reforma del Estado"*, la cual –en palabras del Presidente– "no implicaba su refundación, sino tan sólo *elevar su calidad y modernizar sus instituciones*. Organizarlo de cara al futuro.

Anunció que no se privatizaría la Comisión Federal de Electricidad ni PEMEX. Fueron abiertas 1,345 tiendas Diconsa, y BANRURAL se transformó en banco de productores. NAFINSA, BANCOMEXT y BANOBRAS otorgaron bajas tasas de interés. Además se conformó el *Sistema Aeroportuario del Centro del País* y se fortaleció la red aero-

portuaria. Aumentó su atención la banca social, incluyendo al Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros. INFONAVIT amplió el crédito habitacional. Durante la gestión del Presidente Fox fueron creadas 32 entidades.

Por otra parte, Felipe Calderón Hinojosa rindió protesta como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el día 1º de diciembre de 2006. En su discurso inaugural señalaría que "…en todo esfuerzo de cambio el objetivo central era que las instituciones públicas sirvieran a los ciudadanos con objeto de que vivieran mejor. Esto implicaba el *buen funcionamiento del gobierno, con eficiencia, austeridad y transparencia en el uso de los recursos.* En el ejercicio de prospectiva *Visión México 2030* se reconoció la existencia de una estructura social y económica en donde *una gran parte de la riqueza queda en manos de unos cuantos. Persistía una gran desigualdad social* que se expresaba en términos no sólo de ingresos, sino también de acceso a servicios básicos, así como oportunidades de desarrollo. México alcanzaba una calificación de 3.68, en una escala del 1 al 7, en fortaleza de las instituciones públicas y privadas, ubicándonos en el lugar 69 entre 125 países. En cuanto a *corrupción* nuestro país registraba una calificación de 3.3, donde el nivel menor es de 10. La *corrupción* seguía siendo un inhibidor de la eficacia y la eficiencia del gobierno en la provisión de servicios públicos. La sociedad se encontraba profundamente agraviada por la *impunidad* y la *corrupción*. Por lo que se refiere a *eficacia y eficiencia* gubernamental se puso en marcha el *Programa Especial para el Mejoramiento de la Gestión en la Administración Pública Federal* (PMG), el *Presupuesto Basado en Resultados* (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), aplicables a los organismos, empresas y demás entidades paraestatales.

Por lo que se refiere al tamaño de la Administración Pública Paraestatal, a la fecha el sector está integrado por un total de 195 entidades. Dos de ellas, el *Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa* y *Seguros de Crédito a la Vivienda SHF, S.A. de C.V.,* se han establecido durante la administración del Presidente Calderón Hinojosa.

De las 195 entidades, 97 son *organismos descentralizados*, 77 *empresas de participación estatal mayoritaria,* 14 *fideicomisos públicos*, y 7 *fideicomisos parte del sistema financiero mexicano*, de conformidad con la *Relación de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de agosto de 2009.

EL BALANCE
Un Juicio de la Academia

Ahora bien, cerrados los ciclos del inicio de las gestas libertarias del movimiento de Independencia y la Revolución Mexicana, advertimos en sus logros un comportamiento regulado por la *ley del eterno retorno*, a semejanza de la penitencia de *Sísifo*. Las aspiraciones consignadas en los *Sentimientos de la Nación* por que las leyes y nuestros

actos *"...moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el caudal del pobre...",* no se han cumplido.

En México –como lo ha descrito en fecha reciente un organismo mundial– existen dos países, a saber: *"el de los ricos y el de los pobres, el del norte y el del sur, después de un cuarto de siglo de reformas de primera y segunda generación".*[1]

Tal comportamiento ha sido expuesto, de nuevo, por las autoridades y académicos de nuestra Máxima Casa de Estudios. Al respecto, el Rector[2] de la Universidad Nacional Autónoma de México denunciaría, en fecha reciente, que: *'Nuestro país no merece lo que le pasa. A problemas de antaño que se arrastran como la pobreza, la desigualdad y la exclusión, se suman ahora nuevos azotes como la inseguridad, el narcotráfico, las primeras consecuencias del deterioro ambiental, las penurias de nuestros migrantes y lo que es peor...la falta de expectativa, el desánimo y las desavenencias entre grupos y sectores".*

Otro distinguido académico[3] señala que: "A finales de 2009 la evidencia era cruel y su perspectiva ominosa: la economía cayó cerca del 7% y el desempleo llegó a cuotas inéditas (del 5.5%) aunque a mitad del año alcanzase cifras superiores a las registradas en 1995 (6.2%) cuando topamos con la globalidad e inauguramos sus devastadoras crisis financieras y económicas. "Para fines de 2008… [se] estimaba que casi 51 millones de mexicanos vivían en pobreza de patrimonio en el país y que cerca de 20 millones sufría pobreza alimentaria: 47.4% de la población no tenía ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas.

Esa realidad hay que entenderla, siguiendo a un destacado profesor universitario,[4] inscrita en la *"...incorporación plena de la economía mexicana a las tendencias globalizadoras neoliberales [una etapa más en el desarrollo del capitalismo como sistema mundial], que se inició en la década de 1980. El resultado ha sido francamente negativo...subordinados a las corporaciones y al capital trasnacional… el Estado renunció a su capacidad directa de administración...en favor de los empresarios... con la desestatización de sectores que, por su carácter 'estratégico', antes estaban considerados como no privatizables. La contrarrevolución neoliberal... ha propiciado la constitución en poco tiempo de grandes fortunas...Los perdedores en el proceso han sido las clases medias y los pobres [que] se hacen más pobres".*

En tal circunstancia, es válido y pertinente retomar el juicio de un ilustre profesor[5] de la Escuela de Economía de Londres, para quien: "La empresa pública es un rasgo sobresaliente de todas las democracias políticas. Es la innovación más importante en la esfera de las instituciones fundamentales, con diversos grados de autonomía han existido desde hace siglos, en una u otra forma, en países muy distintos de todas partes del mundo…su importancia política, económica y social es indiscutible. *La empresa pública ha sido durante mucho tiempo, y continúa siendo, un tema altamente*

controvertido. Se ha hecho gala de una increíble dosis de ignorancia, tergiversación y falsedad por parte de quienes han escrito o hablado sobre este tema".

Vale dejar constancia de la intervención del Doctor Sergio García Ramírez,[6] consumado miembro de nuestro Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), quien expresara lo siguiente:

"No coincido con la idea –transformada en propuesta, en doctrina y en política, explícita o sigilosa– de convertir al Estado en empresa, ni de transformar la función pública en gerencia de bienes y servicios, ni de retirar al poder público los deberes que le conciernen con el pretexto de que hay operarios disponibles para gobernar con mano invisible".

"Existe una disputa por la nación, como hace dos siglos. Ni cede ni nos abandona. En 2019, cuando conmemoramos el inicio de la Independencia y de la Revolución Mexicana –dos procesos inconclusos y accidentados–, ocurre esa disputa, desenvuelta en nuevos capítulos. La marea retorna. El pasado podría reinstalarse en el futuro, si no advertimos sus signos ni resistimos sus pretensiones". [Citando palabras de Daniel Cosío Villegas, nos advierte] '…que si México no se orienta pronto y firmemente, puede no tener otro camino que confiar su porvenir' a una determinación ajena, 'dejando de ser México en la justa medida en que su vida venga de fuera'.

Próximos a conmemorar los doscientos años del inicio del movimiento de independencia y un siglo del comienzo de la Revolución Mexicana, podemos concluir, en palabras del distinguido estudioso universitario, el Doctor Ambrosio Velasco Gómez,[7] lo siguiente: "…habría que preguntarnos si los ideales y valores por los que [surgieron esos procesos] se han realizado o al menos siguen vigentes… En suma, la situación política de nuestro país en la primera década del siglo XXI es profundamente preocupante porque los 'grandes problemas nacionales' que se han buscado resolver con la Revolución de Independencia y la de 1910, persisten de manera agravada".

NOTAS

1. Banco Mundial (2007), Preocupa al Banco Mundial la polarización económica en México. México, http.www.jornada.unam.mx.2007.

------- (2007), *México 2006-2012: Creando las bases para el crecimiento equitativo,* México, Banco Mundial.

2. Narro Robles, José (2010), "Nuestro país no merece lo que pasa", en *Durango al Día,* http://www.durangoaldia.com/nuestro-pais-no-Merece-lo-que-le-pasa-narro-robles/2010/07.
3. Cordera Campos, Rolando y Ortiz Lira Nahely (2010), "La economía mexicana y sus desencantos", en *Metapolítica,* Vol. 14, No. 69, abril-junio de 2010, México, Cangato, S.A. de C.V.

4. Flores Olea, Víctor y Mariña Flores, Abelardo (2006), *Crítica de la globalidad, dominación y liberación en nuestro tiempo.* México, Fondo de Cultura Económica.
5. Robson, William A. (1964), *Industria nacionalizada y propiedad pública,* Madrid, Editorial TECNOS.
6. García Ramírez, Sergio (2010), Intervención del Doctor Sergio García Ramírez al recibir la *Medalla al Mérito Administrativo "José María Luis Mora",* del Instituto Nacional de Administración Pública, en la Asamblea General del INAP. México, 28 de abril de 2010.
7. Velasco Gómez, Ambrosio (s/f), "Independencia y modernización de la nación en México". México, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional Autónoma de México.

200 Años de Administración Pública en México

Tomo IV.

Evolución de la Administración Pública Paraestatal

Se terminó de imprimir en el mes de noviembre de 2010, en los talleres de Impresión Comunicación Gráfica, S.A. de C.V., Manuel Ávila Camacho 689-A, Col. Santa María Aztahuacán, Mexico, D.F., C.P. 09500. El tiraje consta de 1,000 ejemplares.

Distribución a cargo del INAP